Europeiska unionens
officiella tidning

SV
L-serien

2023/2524

24.11.2023

KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2023/2524

av den 10 augusti 2023

om det statliga stöd SA.34001 (2017/C) som Konungariket Spanien har genomfört till förmån för Telecom Castilla La Mancha SA

(delgivet med nr C(2023)5414)

(Endast den spanska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 108.2 första stycket,

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a,

med beaktande av artikel 9.3 i rådets förordning (EU) 2015/1589 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ([1]),

efter att i enlighet med nämnda bestämmelser ([2]) ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig och med beaktande av dessa synpunkter, och

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

(1) I december 2011 mottog kommissionen ett klagomål om att myndigheterna i den autonoma regionen Kastilien-La Mancha (*JCCM*) hade beviljat statligt stöd till företaget Telecom Castilla La Mancha SA (*Telecom CLM*), en operatör inom elektronisk kommunikation som var verksam i regionen Kastilien-La Mancha, genom att tilldela ett kontrakt för byggande och drift av ett trådlöst grundläggande bredbandsnät (*åtgärden*).

(2) Kommissionen uppmanade Spanien att inkomma med synpunkter på ovannämnda klagomål den 16 januari 2012. Spanien lämnade upplysningar till kommissionen den 12 mars 2012. Kommissionen ställde ytterligare frågor den 21 juni 2012, som Spanien besvarade den 25 juli 2012. Spanien lämnade ytterligare upplysningar den 3 april 2013, den 24 juni 2014, den 4 juli 2016 och den 18 juli 2016. Kommissionen ställde ytterligare frågor den 17 januari 2017, som Spanien besvarade den 3 februari 2017.

(3) Genom en skrivelse av den 19 juli 2017 underrättade kommissionen Spanien om att den hade beslutat att inleda det förfarande som anges i artikel 108.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*) avseende det påstådda stödet (*beslutet om att inleda förfarandet*).

(4) Beslutet om att inleda förfarandet har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* ([3]). Kommissionen uppmanade berörda parter att inkomma med synpunkter.

(5) Genom en skrivelse av den 22 september 2017 inkom Spanien med synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet.

(6) Den 6 november 2017 mottog kommissionen synpunkter från en berörd part, Telecom CLM. Kommissionen vidarebefordrade dessa synpunkter till Spanien, som gavs tillfälle att inkomma med synpunkter. Genom en skrivelse av den 15 januari 2018 underrättade Spanien kommissionen om att man inte hade några synpunkter.

([1]) EUT L 248, 24.9.2015, s. 9.
([2]) Statligt stöd – Spanien – Statligt stöd SA.34001 (2017/C) – Påstått stöd till Telecom Castilla-La Mancha – Uppmaning enligt artikel 108.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt att inkomma med synpunkter (EUT C 336, 6.10.2017, s. 20) (sammanfattning på svenska).
([3]) Se fotnot 2.

(7) Genom en skrivelse av den 21 december 2018 ställde kommissionen ytterligare frågor till Spanien. Spanien svarade på dessa frågor genom en skrivelse som mottogs den 11 februari 2019.

2. DETALJERAD BESKRIVNING AV ÅTGÄRDEN

2.1. Bakgrund

(8) Regionen Kastilien-La Mancha kännetecknades av att bredbandsinfrastrukturens penetrationsgrad per invånare låg under det spanska genomsnittet ([4]). Med undantag för regionens tätorter Toledo, Ciudad Real, Albacete, Cuenca och Guadalajara var penetrationsgraden (rörligt och fast bredband) i regionen betydligt lägre än i resten av landet ([5]).

(9) Under åren före åtgärden försökte JCCM därför utveckla regionens bredbandsinfrastruktur och förbättra villkoren för bredbandstillgång i hela regionen, även i avlägsna och spridda bosättningar, genom att delta i olika nationella infrastrukturutvecklingsprogram. Trots att JCCM deltog i dessa program hade regionen fortfarande ingen fullständig grundläggande bredbandstäckning år 2010. Mot denna bakgrund förklarade JCCM att tillhandahållandet av bredband till alla invånare i regionen var en prioritet och utformade ett projekt för detta ändamål.

2.2. Åtgärdens syfte

(10) Syftet med åtgärden var att säkerställa grundläggande bredbandstäckning (minst två Megabit per sekund (Mbit/s) nedladdningshastighet för slutanvändare) för alla bebodda områden i regionen Kastilien-La Mancha som inte hade någon bredbandsinfrastruktur eller där det var osannolikt att någon sådan skulle komma att byggas ut på kort sikt, dvs. för sådana områden som skulle kvalificeras som ”vita områden” enligt 2009 års bredbandsriktlinjer, som var tillämpliga då ([6]). Enligt projektet skulle därför en tredjepartsoperatör (som utsetts efter ett öppet anbudsförfarande) stå för utbyggnaden av ett grundläggande bredbandsnät och driva det under projektets löptid, medan JCCM skulle förvärva äganderätten till nätet. Avsikten var uttryckligen att den vinnande anbudsgivaren, utöver utbyggnaden och driften av nätet, även skulle tillhandahålla tjänster till slutanvändare i slutkundsledet (internetåtkomsttjänster och ip-telefoni/VoIP). Den vinnande anbudsgivaren skulle stå för risken med nätdriften, för nätunderhållet och alla driftskostnader. JCCM skulle inte få några intäkter från nätdriften, men skulle inte heller behöva bära några kostnader för den.

2.3. Projektet och budgeten

(11) Den 13 maj 2010 anordnade JCCM ett öppet anbudsförfarande och offentliggjorde i Kastilien-La Manchas officiella kungörelseorgan en inbjudan att lämna anbud för tillhandahållande av ett grundläggande bredbandsnät, inklusive utbyggnad och drift av den nödvändiga infrastrukturen i inledningsvis 478 målområden, vilka efter marknadsanalysen (se skäl 12) minskades till 461 målområden. Alla företag som var registrerade som teleoperatörer hos den spanska tillsynsmyndigheten på telekommunikationsområdet (*CMT*) var berättigade att lämna anbud. Samtliga 461 målområden utgjordes av landsbygdsdistrikt i kommuner i regionen Kastilien-La Mancha med en genomsnittlig befolkning på 35 invånare ([7]). Sålunda omfattade projektet en total befolkning på omkring 16 000 invånare. Anbuden skulle bedömas av en utvärderingskommitté vid det regionala ministeriet för industri, energi och miljö ([8]).

([4]) 17,1 % i regionen Kastilien-La Mancha jämfört med 20,7 % i Spanien som helhet, vilket framgår av en rapport från *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones* av den 23 juni 2011, MTZ 2010/2249, s. 6, https://www.cnmc.es/sites/default/files/1505025_7.pdf (inte översatt till svenska).

([5]) Se rapporten från *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones* av den 23 juni 2011, MTZ 2010/2249, s. 7, https://www.cnmc.es/sites/default/files/1505025_7.pdf (inte översatt till svenska).

([6]) Meddelande från kommissionen – Gemenskapens riktlinjer för tillämpning av reglerna för statligt stöd på snabb utbyggnad av bredbandsnät (EUT C 235, 30.9.2009, s. 7) (*2009 års bredbandsriktlinjer*).

([7]) Se skälen 15–20 för en beskrivning av de tilldelningskriterier som tillämpades i anbudsförfarandet.

([8]) Utvärderingskommitténs sammansättning: ordförande var generaldirektören för avdelningen för informationssamhället och telekommunikationer inom ministeriet och de fyra ledamöterna var en företrädare för den allmänna revisionsmyndigheten, en företrädare för det regionala ministeriets rättstjänst samt två företrädare för avdelningen för informationssamhället och telekommunikationer.

(12) För att identifiera målområdena hade JCCM genomfört en marknadsanalys av vilken det framgick vilka områden som omfattades av befintliga bredbandsnät i regionen Kastilien-La Mancha och vilka som saknade bredbandsnät. Marknadsanalysen baserades på upplysningar som erhållits vid bilaterala samråd med alla bredbandsoperatörer som JCCM visste var verksamma i regionen ([9]). Dessa upplysningar gjorde det möjligt att kartlägga dels den befintliga infrastrukturen, dels de planer på att bygga ut inom en relevant tidsperiod på tre till fyra år som bredbandsoperatörerna meddelat. JCCM analyserade dessutom alla årliga territoriella utbyggnadsplaner som de nätoperatörer som var registrerade hos CMT hade lämnat in under föregående år ([10]). Slutsatsen av marknadsanalysen var att det inte fanns några befintliga grundläggande bredbandsnät i målområdena och att inga investeringar i bredbandsutveckling planerades i dessa områden under de närmaste tre till fyra åren efter samråden.

(13) JCCM hade tidigare låtit genomföra tre studier om de beräknade kostnaderna för att bygga ut ett grundläggande bredbandsnät som täckte hela regionen och rapporterna lämnades till JCCM i november 2008, oktober 2009 och februari 2010. Studierna visade att en trådlös bredbandslösning skulle vara det billigaste alternativet med en uppskattad kostnad på mellan 17 miljoner och 20 miljoner euro. Eftersom den maximalt tillgängliga budgeten för projektet var 16 miljoner euro delades de 461 målområdena upp i 311 obligatoriska täckningsområden och ytterligare 150 fakultativa områden. Indelningen av målområden i obligatoriska och fakultativa områden gjordes på grundval av befolkningsstorleken. De 311 obligatoriska målområdena hade minst tolv invånare, medan alla fakultativa målområden hade färre än tolv invånare.

(14) Ministeriet för miljö, landsbygd och havsfrågor och JCCM delade på finansieringen och tillhandahöll 8 miljoner euro var från sin nationella respektive regionala budget. Medlen hade öronmärkts för genomförandet av detta projekt i ett samarbetsavtal mellan ministeriet för miljö, landsbygd och havsfrågor och JCCM om ett program för hållbar landsbygdsutveckling som hade undertecknats den 12 november 2009.

(15) De tilldelningskriterier som JCCM använde fastställdes och förklarades närmare i de särskilda administrativa specifikationer och särskilda tekniska specifikationer som upprättades innan inbjudan att lämna anbud offentliggjordes. Tilldelningskriterierna bedömdes enligt ett poängsystem på upp till 100 poäng. Sammanlagt kunde 64 poäng uppnås genom att uppfylla ”objektiva kriterier”, såsom antalet ytterligare hushåll som omfattades av det nya nätet, kvaliteten på de tjänster som erbjöds i slutkundsledet, finansieringsbehovet osv. Sammanlagt 36 poäng kunde uppnås genom att uppfylla ”subjektiva kriterier”, där JCCM bedömde i) den föreslagna tekniska lösningen, ii) den föreslagna infrastrukturen och problemhanteringen, iii) den föreslagna graden av hjälp och stöd från anbudsgivaren i samband med återlämnandet av nätet till JCCM när kontraktet löpt ut, iv) ett potentiellt bindande erbjudande om att köpa nätet från JCCM när kontraktet löpt ut, samt v) detaljnivån i anbudsgivarens plan för återlämnande av nätet.

(16) Viktningen av varje tilldelningskriterium och det högsta antal poäng som kunde uppnås för varje tilldelningskriterium och underkriterium angavs i de särskilda administrativa specifikationerna.

(17) När det gäller de tekniska specifikationerna för det grundläggande bredbandsnätet krävde JCCM i anbudsdokumentationen att alla obligatoriska täckningsområden skulle ha en lägsta överföringshastighet på 2 Mbit/s nedladdningshastighet, som kunde uppgraderas till minst 4 Mbit/s, och 512 Kbit/s uppladdningshastighet. Vidare krävde JCCM en maximal fördröjning på 150 ms och maximal jitter på 30 ms. Nätverket måste garantera minst 20 % av den avtalade nominella hastigheten under högtrafiktid ([11]). Dessa högtrafiktider med lägre överföringshastigheter per slutanvändare fick inte överstiga två timmar per dag. Slutanvändare måste ha tillgång till obegränsade datavolymer.

([9]) Följande operatörer deltog i samrådet: Abertis Telecom S.A., Telefónica España S.A., Telecom CLM, IberBand S.A., Radio Banda Ancha, Ensinca Networks S.L. och mobilnätsoperatörerna Orgedor, Yoigo, Vodafone España S.A.U. och Telefónica Móviles S.A.

([10]) Alla bredbandsoperatörer i regionen Kastilien-La Mancha var enligt lag skyldiga att till JCCM årligen lämna in en territoriell nätutbyggnadsplan tillsammans med en rapport om lokaliseringen av deras befintliga anläggningar och en tidsplan för alla planerade nya anläggningar.

([11]) I de tekniska kravspecifikationerna anges följande: När många användare konkurrerar om nätet (högtrafiktid) måste en minimihastighet per användare på 20 % av den nominella hastighet som avtalats säkerställas, och under inga omständigheter ska den trafikvolym som användare kan skicka eller ta emot begränsas.

(18) Dessutom krävde JCCM att den vinnande anbudsgivaren skulle erbjuda ip-telefoni/VoIP ([12]) och tillhandahålla en nätsammanlänkningspunkt där tredjepartsoperatörer i grossistledet skulle få tillträde till nätet. I punkt 4.2 i de särskilda tekniska specifikationerna ålade JCCM anbudsgivarna att erbjuda accesstjänster i grossistledet och att säkerställa att andra operatörer inom elektronisk kommunikation skulle kunna erbjuda slutanvändare i slutkundsledet i målområdena grundläggande bredbandstjänster av den kvalitet, tillförlitlighet och tillgänglighet som krävdes i de särskilda tekniska specifikationerna. Den vinnande anbudsgivaren måste slutföra utbyggnaden av det grundläggande bredbandsnätet inom ett år från det att kontraktet undertecknades.

(19) I de tekniska specifikationerna för anbudsförfarandet skilde man på två olika komponenter i det grundläggande bredbandsnät som skulle byggas ut, nämligen i) accessnätet och ii) transportnätet. Accessnätet definierades som den del av bredbandsnätet som går mellan accessnoden och slutanvändaren. Transportnätet definierades som den del av bredbandsnätet som går mellan operatörens kärnnoder och anslutningsutrustningen. Accessnätet kunde vara ett kabelnät eller ett trådlöst nät och den vinnande anbudsgivaren måste tillhandahålla all nödvändig utrustning utom slutanvändarutrustning. Transportnätet måste vara ett flertjänstnät som även skulle kunna användas för att tillhandahålla andra elektroniska kommunikationstjänster än grundläggande bredbandstjänster.

(20) Enligt de tekniska specifikationerna för anbudsförfarandet var det dessutom möjligt att återanvända befintlig infrastruktur, inbegripet den infrastruktur som användes för övergången från marksänd analog-tv till marksänd digital-tv i regionen Kastilien-La Mancha (*DTT-infrastrukturen*).

(21) Enligt de spanska myndigheterna innehöll inbjudan att lämna anbud i Kastilien-La Manchas officiella kungörelseorgan en länk till en JCCM-webbplats ([13]) med de särskilda administrativa specifikationerna och de särskilda tekniska specifikationerna, samt en sida med svar på vanliga frågor. Enligt de spanska myndigheterna förtecknades frågorna och svaren i samband med det öppna anbudsförfarandet på webbplatsen, som även innehöll en förteckning över de infrastrukturer som hade använts vid genomförandet av planen för övergång till marksänd digital-tv (*DTT*) samt kontaktuppgifter till ägarna, som enligt kontrakt var skyldiga att bevilja alla anbudsgivare tillträde till denna infrastruktur i syfte att inrätta ett grundläggande bredbandsnät ([14]).

(22) JCCM mottog fem anbud. Två anbud, de från Telecom CLM och Telefónica España S.A. (*Telefónica*), uppfyllde alla tekniska krav och granskades i urvalsförfarandet.

(23) Telecom CLM:s anbud gällde en trådlös lösning baserad på WIMAX-tekniken för 100 % av de obligatoriska målområdena och omkring 56 % av de fakultativa målområdena. För de återstående fakultativa områdena föreslog Telecom CLM en satellitlösning. Kombinationen innebar en grundläggande bredbandstäckning för alla de målområden (obligatoriska och fakultativa) som angavs i anbudsdokumentationen. Telecom CLM erbjöd sig att inrätta och driva nätet för 15,85 miljoner euro och erhöll 1,76/10 poäng för priskriteriet i urvalsförfarandet.

(24) Även om den satellitlösning som Telecom CLM erbjöd för omkring 44 % av de fakultativa målområdena inte uppfyllde de tekniska kraven för maximal fördröjning och jitter, var Telecom CLM:s anbud godtagbart, eftersom dessa tekniska krav endast avsåg de obligatoriska målområdena (se skäl 17) och för de obligatoriska målområdena baserades Telecom CLM:s anbud på WIMAX-teknik, vilket säkerställde att dessa krav uppfylldes.

([12]) Ip-telefoni/VoIP är en metod för att leverera röstkommunikation och multimediesessioner via internetprotokollnät, såsom internet. Termen avser således tillhandahållande av kommunikationstjänster via internet snarare än via det allmänna telefonnätet.

([13]) www.jccm.es/contratacion: webbplatsen var inte längre tillgänglig vid tidpunkten för den formella granskningen och dess innehåll kunde därför inte kontrolleras.

([14]) Denna skyldighet ingick redan i samarbetsavtal mellan JCCM och de lokala myndigheter som äger merparten av den berörda passiva infrastrukturen. Dessa avtal ingicks i samband med övergången från marksänd analog-tv till marksänd digital-tv och innehöll kravet att kommunerna måste bevilja tillträde till den infrastrukturen vid en framtida utbyggnad av bredbandsnät. De övriga ägarna av den berörda passiva infrastrukturen var Telecom CLM och Abertis Telecom S.A., vilka båda var mottagare av DTT-stöd och hade samma skyldigheter i sina kontrakt om tilldelning av det stödet.

(25) Telecom CLM:s anbud avsåg inrättande av en sammanlänkningspunkt i Toledo och innehöll villkoren för tredjeparts-nätoperatörers tillträde till nätet. Telecom CLM fick sammanlagt 76,13/100 poäng (44,93 poäng för ”objektiva kriterier” och 31,2 poäng för ”subjektiva kriterier”). Telecom CLM fick 0/7 poäng för tilldelningskriteriet pris för tillträde i grossistledet, eftersom företagets priser var högre än Telefónicas.

(26) Telefónicas anbud gällde en blandad teknisk lösning som gick ut på att täcka alla 311 obligatoriska målområden med användning av WIMAX-teknik (i 218 målområden), xDSL-teknik (i 58 målområden) och 3G-mobilteknik (i 35 målområden). Telefónica erbjöd sig att täcka omkring en tredjedel av de fakultativa områdena med WIMAX-teknik, medan omkring två tredjedelar av dessa områden inte skulle omfattas alls. Telefónica, som i stor utsträckning förlitade sig på sin egen befintliga infrastruktur för mobilnät, erbjöd sig att inrätta och driva nätet för 16 miljoner euro och fick sammanlagt 46,22/100 poäng (26,07 poäng för ”objektiva kriterier” och 20,15 poäng för ”subjektiva kriterier”). Detta omfattade 0/10 poäng för priskriteriet och 2/7 poäng för tilldelningskriteriet pris för tillträde i grossistledet.

(27) Den 17 augusti 2010, när urvalsförfarandet hade avslutats, tilldelade JCCM kontraktet till Telecom CLM för 15,85 miljoner euro. Den 13 september 2010 undertecknade JCCM och Telecom CLM kontraktet. Telecom CLM inledde driften av nätet den 19 september 2012.

(28) Telecom CLM erhöll beloppet på 15,85 miljoner euro i fem delbetalningar mellan den 20 april 2012 och den 26 november 2012.

(29) Vid två tillfällen förbättrade Telecom CLM frivilligt prestandan för det grundläggande bredbandsnät som företaget hade tillhandahållit enligt kontraktet. En första uppgradering skedde med verkan från den 28 april 2016 och ökade den lägsta nedladdningshastigheten till 5 Mbit/s. En andra uppgradering skedde med verkan från den 4 maj 2018 och ökade den lägsta nedladdningshastigheten till 10 Mbit/s.

(30) Åtgärden anmäldes inte till kommissionen.

2.4 **Varaktighet**

(31) Kontraktet avsåg en period på fem år, med möjlighet till förlängning med två år, under vilken den vinnande anbudsgivaren måste stå för nätdriften. Kontraktet förlängdes två gånger, nämligen 2017 med ett år till september 2018 och 2018 med ett år till september 2019.

2.5 **Stödmottagare**

(32) Den påstådda stödmottagaren är Telecom CLM, ett privat företag med huvudkontor i Toledo i Spanien, som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster (tv, radio och bredband). Företaget kontrolleras av investeringsbolaget Equitix Investment Management Limited. JCCM äger cirka 45 % av aktierna i Telecom CLM.

(33) Under 2008 ägde Telecom CLM 138 stationer för marksänd analog-tv, vilka ingick i regionen Kastilien-La Manchas markbundna tv-nät som bestod av cirka 500 sändningsstationer. Inom ramen för övergången till DTT under 2008–2009 fick Telecom CLM offentligt stöd till ett belopp av i) 13,2 miljoner euro för att digitalisera sina egna sändningsstationer genom att installera DTT-utrustning, ii) 6,4 miljoner euro för att driva och underhålla nätet i regionen Kastilien-La Mancha och iii) 2,26 miljoner euro för att bygga 20 nya sändningsstationer för DTT ([15]).

([15]) Telecom CLM blev ägare till sex sådana sändningsstationer och återanvände en station för det grundläggande bredbandsnätet.

(34) Den 1 oktober 2014 antog kommissionen beslut (EU) 2016/1385, i vilket den fastställde att det offentliga stöd som Telecom CLM mottagit utgjorde statligt stöd som var oförenligt med den inre marknaden och måste återkrävas. ([16])

(35) Domstolen bekräftade kommissionens beslut om återkrav i sin dom av den 26 april 2018 i de förenade målen C-91/17 P och C-92/17 P, Cellnex Telecom mot kommissionen samt i domen av den 20 september 2018 i mål C-114/17 P, Spanien mot kommissionen. ([17]) Den 18 augusti 2022 hade Telecom CLM återbetalat hela det stödbelopp, inklusive ränta, som omfattades av återkravsförfarandet i ärende SA.27408 om utbyggnad av DTT i regionen Kastilien-La Mancha.

2.6 **Undersökning utförd av den spanska tillsynsmyndigheten på telekommunikationsområdet (CMT)**

(36) Den 20 december 2010 inledde CMT på eget initiativ ett administrativt förfarande för att undersöka de villkor för driften av det grundläggande bredbandsnätet som överenskommits mellan JCCM och Telecom CLM i det kontrakt som undertecknades den 13 september 2010 samt eventuella konkurrensbegränsande effekter av dessa villkor.

(37) I sitt beslut av den 23 juni 2011 ([18]) drog CMT slutsatsen att det grossistpris för bitströmstillträde som Telecom CLM tagit ut av tredje parter hade varit för högt och i själva verket hade legat för nära priserna i slutkundsledet för grundläggande bredbandstjänster i regionen. Enligt CMT skulle det grossistpris för bitströmstillträde som Telecom CLM tog ut inte ha gett tredjepartsleverantörer av tjänster i slutkundsledet en tillräcklig marginal för att uppnå en rimlig vinst när de levererade bredbandstjänster i slutkundsledet via Telecom CLM:s accesstjänster i grossistledet. CMT konstaterade dessutom att varken anbudsdokumentationen eller kontraktet mellan JCCM och Telecom CLM från september 2010 innehöll en klausul om återbetalning som, genom att kräva återbetalning av överskjutande vinst, säkerställde att den vinnande anbudsgivaren inte skulle överkompenseras om efterfrågan på bredbandstjänster i området skulle öka och överstiga de beräknade nivåerna.

(38) I sitt beslut av den 23 juni 2011 ålade CMT i) Telecom CLM att sänka det tillträdespris som skulle betalas av tredje parter för bitströmstillträde i grossistledet och ii) JCCM att införa en klausul om återbetalning i kontraktet med Telecom CLM från september 2010, enligt vilken Telecom CLM måste återbetala en procentandel av överskjutande vinst motsvarande den andel som 15,85 miljoner euro utgjorde av de totala projektkostnaderna.

2.7 **Ändrade pris för tillträde i grossistledet och återkravsmekanism**

(39) Telecom CLM erbjöd bitströmstillträde till nätet i grossistledet för att tredjepartsoperatörer skulle kunna erbjuda sådana bredbandstjänster i slutkundsledet i målområdena som uppfyllde de krav på kvalitet, pålitlighet och tillgänglighet för tjänster i slutkundsledet som angavs i kravspecifikationerna. Efter CMT:s beslut om att det grossistpris som Telecom CLM ursprungligen tagit ut (34,50 euro) låg för nära företagets egna priser i slutkundsledet (37,50 euro) och även var högre än andra grossistpriser för bitströmstillträde inom sektorn, såg Telecom CLM över sitt erbjudande av bitströmstillträde, ändrade det och sänkte sitt pris med verkan från den 15 juli 2011 samt lämnade in det till CMT och JCCM, som godkände det, den 29 juli 2011.

(40) Grossistpriset för bitströmstillträde sänktes till 23,70 euro från att ursprungligen ha varit 34,50 euro, vilket innebar en minskning med 31,3 % och ledde till att priserna för tillträde i grossistledet var 36,8 % lägre än Telecom CLM:s priser i slutkundsledet.

([16]) Kommissionens beslut (EU) 2016/1385 av den 1 oktober 2014 om det statliga stöd SA.27408 (C 24/10) (f.d. NN 37/10, f.d. CP 19/09) som Kastilien-La Manchas myndigheter har genomfört till förmån för utbyggnad av digital markbunden television i avlägsna och mindre urbaniserade områden i Kastilien-La Mancha (utbyggnad av DTT i Kastilien-La Mancha, SA.27408, 1.10.2014), se https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1385&qid=1695735536652.

([17]) Domstolens dom av den 26 april 2018, Cellnex Telecom/kommissionen, C-91/17 P och C-92/17 P, EU:C:2018:284 och domstolens dom av den 20 september 2018, Spanien/kommissionen, C-114/17 P, EU:C:2018:753.

([18]) *Resolución relativa al procedimiento de imposición de condiciones para la explotación de una red de banda ancha en zonas rurales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha* (MTZ 2010/2249), av den 23 juni 2011 (inte översatt till svenska), se: https://www.cnmc.es/sites/default/files/1505025.pdf.

(41) I anbudsdokumentationen ingick inledningsvis inte något krav på en återkravsmekanism. En sådan ansågs överflödig, eftersom det högsta stödbeloppet på 16 miljoner euro sannolikt inte var tillräckligt för utbyggnaden av nätet och projektet därför sannolikt inte var lönsamt för stödmottagaren. CMT beslutade emellertid att JCCM bör ålägga Telecom CLM en återkravsmekanism som innebar att en procentandel av den överskjutande vinsten motsvarande det mottagna stödets andel av den totala investeringen bör återbetalas till JCCM om efterfrågan ökade eller lönsamheten ändrades så att vinsten från nätdriften översteg den genomsnittliga vinsten inom sektorn.

(42) Därför lämnade JCCM in en återkravsmekanism med följande lydelse till CMT:

Den affärsplan som ingick i det anbud som låg till grund för tilldelningen av detta kontrakt utgick ifrån att 10 % av målpopulationen skulle använda bredbandstjänsten. Därför förväntas årsomsättningen uppgå till 6,3 % av budgeten för det tilldelade kontraktet (15 845 301,84 euro).

Under det första kvartalet varje kalenderår under nätets driftsperiod kommer användningsgraden för den bredbandstjänst som erbjuds den avtalsmässiga målpopulationen att ses över. Mot bakgrund av den översynen kommer följande återkravskriterier att tillämpas:

(1) Om tjänstens användningsgrad är lika med eller mindre än 12 % av målpopulationen kommer inget belopp att återkrävas.

(2) Om tjänstens användningsgrad är högre än 12 % och lika med eller mindre än 15 % av målpopulationen gäller följande återkravsregel:

Återbetalning (% av den tilldelade budgeten) = 0.28 x (användningsgraden (%)-12 %)

(3) Om tjänstens användningsgrad är högre än 15 % gäller följande återkravsregel:

Återbetalning (% av den tilldelade budgeten) = 0.28 x (användningsgraden (%)–2,8 %)

(43) CMT godkände de föreslagna ändringarna. Telecom CLM och JCCM genomförde de åtgärder som CMT begärt genom tillägg till det kontrakt som undertecknats i september 2010. Den nya återkravsmekanismen trädde i kraft den 1 juni 2012.

2.8 **Klaganden**

(44) Den klagande, Difusión Herciana S.L., är ett privat företag som levererar stöd till sändnings- och tv-tjänster och har sitt säte i Madrid i Spanien.

(45) Klaganden hävdade att tilldelningen av kontraktet till Telecom CLM utgjorde oförenligt statligt stöd till förmån för Telecom CLM. Klaganden påstod också att det i anbudsförfarandet inte hade garanterats att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet valdes och att JCCM:s ingripande inte hade validerats tillräckligt genom ett lämpligt offentligt samråd och en lämplig kartläggning. Enligt klaganden hade de flesta av projektets målområden i själva verket varit ”grå” områden i den mening som avses i 2009 års bredbandsriktlinjer och inte ”vita” områden. Klaganden hävdade vidare att projektet inte hade varit tekniskt neutralt, eftersom man utgått ifrån att den befintliga DTT-infrastrukturen skulle användas. Klaganden hävdade slutligen att Telecom CLM:s pris i grossistledet för tillträde till det befintliga grundläggande bredbandsnätet hade varit konkurrenshämmande och kritiserade att kontraktet mellan JCCM och Telecom CLM från september 2010 inte innehållit någon klausul om återbetalning.

2.9 **Skäl till att inleda förfarandet**

(46) I beslutet om att inleda förfarandet angav kommissionen att tilldelningen av kontraktet till Telecom CLM utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget och att detta stöd hade beviljats i strid med den anmälningsskyldighet och det genomförandeförbud som fastställs i artikel 108.3 i EUF-fördraget. Kommissionen ansåg att tilldelningen av kontraktet till Telecom CLM hade gett företaget en ekonomisk fördel trots att kontraktet hade tilldelats genom ett öppet anbudsförfarande.

(47) Dessutom uttryckte kommissionen tvivel om huruvida tilldelningen av kontraktet till Telecom CLM var förenlig med 2009 års bredbandsriktlinjer.

(48) För det första verkade JCCM inte ha ordnat något offentligt samråd med berörda parter när det gällde denna specifika offentliga investering i syfte att kartlägga befintliga eller framtida privata investeringsplaner i målområdet, utan endast ha genomfört en marknadsanalys för att kartlägga befintliga bredbandsnät genom att använda redan tillgängliga uppgifter (se skäl 30 i beslutet om att inleda förfarandet). För det andra var kommissionen oroad över att det anbudsförfarande som JCCM genomförde inte låg i linje med bestämmelserna i 2009 års bredbandsriktlinjer vad gäller insyn och det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. (se skäl 31 i beslutet om att inleda förfarandet). För det tredje var kommissionen oroad över att åtgärden inte uppfyllde villkoret i 2009 års bredbandsriktlinjer vad gäller teknikneutralitet (se skäl 32 i beslutet om att inleda förfarandet). För det fjärde var kommissionen oroad över att åtgärden inte uppfyllde kraven i 2009 års bredbandsriktlinjer vad gäller grossisttillträde och en återkravsmekanism för att undvika överkompensation (se skäl 33 i beslutet om att inleda förfarandet). Slutligen ansåg kommissionen, i enlighet med den princip som fastställdes i Deggendorfmålet ([19]), att det faktum att Telecom CLM ännu inte hade återbetalat det stöd som kommissionen förklarat oförenligt med den inre marknaden i ärende SA.27408 ([20]) måste beaktas vid bedömningen av åtgärdens förenlighet (se skäl 37 i beslutet om att inleda förfarandet).

(49) Kommissionen kunde därför inte utesluta att tilldelningen av kontraktet till Telecom CLM i september 2010 var oförenlig med den inre marknaden.

3. SPANIENS SYNPUNKTER

3.1 Allmänna synpunkter

(50) I sitt svar på beslutet om att inleda förfarandet lämnade Spanien in synpunkter från JCCM som hävdade, för det första, att Telecom CLM inte hade fått någon ekonomisk fördel och, för det andra, att om det ändå ansågs att statligt stöd hade beviljats, var stödet förenligt med den inre marknaden, eftersom det var förenligt med 2009 års bredbandsriktlinjer. Dessutom har Spanien hävdat att det påstådda stödet måste anses vara förenligt med den inre marknaden enligt den allmänna gruppundantagsförordningen ([21]).

3.2 Avsaknaden av ekonomisk fördel

(51) I beslutet om att inleda förfarandet fastställs enligt Spanien inte den särskilda fördel som Telecom CLM påstås ha fått och förklaras endast varför förekomsten av en fördel inte kunde uteslutas. Spanien påpekar att den nya infrastrukturen förvärvades direkt och enbart av JCCM och inte av Telecom CLM, och att företagets drift av det grundläggande bredbandsnätet under femårsperioden var olönsam.

(52) Spanien uppger att en fördel endast kunde ha uppstått om den ersättning som Telecom CLM fick för sina tjänster hade överstigit marknadspriset. Ett öppet anbudsförfarande hade dock garanterat att de beviljade statliga medlen hade begränsats till vad som var absolut nödvändigt för projektets genomförande.

(53) Spanien anser att förekomsten av en fördel måste bedömas genom att man jämför stödmottagarens ekonomiska ställning efter åtgärden och dess hypotetiska ekonomiska ställning om åtgärden inte hade vidtagits. Spanien hävdar att de belopp som betalades ut till Telecom CLM inom ramen för det tilldelade kontraktet inte översteg företagets kostnader för utbyggnaden av det grundläggande bredbandsnätet enligt kontraktet och att Telecom CLM därför inte har gynnats av en bättre ekonomisk ställning efter tilldelningen av kontraktet i september 2010.

([19]) Domstolens dom av den 15 maj 1997, TWD Textilwerke Deggendorf GmbH/kommissionen och Tyskland, C-355/95 P, ECLI:EU:C:1997:241.

([20]) Se fotnot 16.

([21]) Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (EUT L 187, 26.6.2014, s. 1) (*allmänna gruppundantagsförordningen*).

(54) Slutligen medger Spanien att det finansiella stödet till Telecom CLM gjorde det möjligt för företaget att komma in på en ny marknad. Man hävdar dock att underlättande av marknadsinträde inte kan betraktas som statligt stöd om verksamheten på marknaden i fråga har varit olönsam. ([22])

3.3 **Åtgärdens förenlighet med 2009 års bredbandsriktlinjer**

(55) Spanien bestrider kommissionens analys i beslutet om att inleda förfarandet med argumentet att kommissionen analyserade åtgärdens förenlighet vid den tidpunkt då kontraktet tilldelades Telecom CLM. Spanien menar att den korrekta tidpunkten för att analysera projektets konkurrenspåverkan är när det grundläggande bredbandsnätet togs i drift i september 2012, dvs. efter att JCCM och Telecom CLM genomfört de ändringar som CMT begärt.

3.3.1 *Samråd med berörda parter*

(56) När det gäller samrådet med berörda parter hävdar Spanien att JCCM genomförde ett grundligt samråd med alla parter som berördes av åtgärden, i enlighet med 2009 års bredbandsriktlinjer. Det påpekas att 2009 års bredbandsriktlinjer, till skillnad från 2013 års bredbandsriktlinjer ([23]), inte krävde ett offentligt samråd med berörda parter utan snarare ett ”omsorgsfullt samråd” med berörda parter. Enligt Spanien höll JCCM ett stort antal bilaterala samråd med alla operatörer som vid den tidpunkten byggde ut bredbandstjänster i regionen. De första kontakterna rapporteras ha tagits mellan maj och oktober 2009. JCCM kände till de berörda operatörerna på grund av det lagstadgade kravet på att bredbandsoperatörer årligen skulle lämna in territoriella utbyggnadsplaner. Spanien menar att kommissionen i andra ärenden godtagit att ett tillvägagångssätt som det som JCCM valde utgjort ett omsorgsfullt samråd i den mening som avses i 2009 års bredbandsriktlinjer.

(57) När det gäller bristen på samråd med klaganden påpekar Spanien att klaganden inte var registrerad som bredbandsoperatör hos CMT. Med hänvisning till uttalanden som påstås ha gjorts av klagandens juridiska ombud vid ett möte med JCCM i maj 2016, framför Spanien att klaganden aldrig hade tillhandahållit bredbandstjänster och inte hade något intresse av att göra det i framtiden.

3.3.2 *Kartläggning av målområden*

(58) Mot bakgrund av kommissionens tvivel om JCCM:s klassificering av de 461 målområdena som ”vita” i den mening som avses i 2009 års bredbandsriktlinjer, som grundades på CMT:s slutsatser i beslutet av den 23 juni 2011, bekräftar Spanien på nytt att alla de 461 målområdena var ”vita” områden i den mening som avses i 2009 års bredbandsriktlinjer. Spanien förklarar CMT:s avvikande bedömning med att CMT endast genomförde kartläggningen på kommunal nivå och kategoriserade kommuner med en bredbandstäckning på minst 50 % av sin befolkning som ”grå” målområden. JCCM däremot analyserade projektets målområden på en mer detaljerad nivå genom att dela upp regionens kommuner i många distrikt och på så sätt kartlägga ”vita” målområden.

([22]) I den preliminära undersökningen hade Spanien hävdat att även om JCCM inte anförtrodde Telecom CLM projektet som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, kunde företaget vidta åtgärder i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster) (EGT L 108 24.4.2002, s. 51) för att säkerställa tillhandahållandet av andra tjänster än de som omfattas av begreppet samhällsomfattande tjänster, såsom bredbandstjänster (se skäl 11 i beslutet om att inleda förfarandet). Kommissionen behandlade och avvisade detta argument i beslutet om att inleda förfarandet (se skäl 20 i beslutet om att inleda förfarandet). Spanien kommenterade inte denna punkt i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet och hävdar inte längre att projektet hade anförtrotts Telecom CLM i enlighet med direktivet om samhällsomfattande tjänster.

([23]) Kommissionens meddelande – EU:s riktlinjer för tillämpning av reglerna för statligt stöd på snabb utbyggnad av bredbandsnät (EUT C 25, 26.1.2013, s. 1) (2013 års bredbandsriktlinjer).

3.3.3 *Urvalsförfarande*

(59) Som svar på kommissionens tvivel om huruvida det anbudsförfarande som genomfördes av JCCM var förenligt med bestämmelserna i 2009 års bredbandsriktlinjer när det gäller insyn och det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, bestrider Spanien att de ”subjektiva” tilldelningskriterierna (36/100) var godtyckliga enbart av det skälet att de inte grundades på matematiska formler. Spanien hänvisar till tidigare kommissionsbeslut ([24]), i vilka kommissionen inte ansåg att sådana kvalitativa tilldelningskriterier var godtyckliga, och anser att de ”subjektiva” tilldelningskriterier som JCCM tillämpade i anbudsförfarandet var förenliga med de regler som fastställts i domstolens rättspraxis ([25]). I anbudsdokumentationen har JCCM dessutom angett den relativa viktningen av vart och ett av de kvalitativa kriterierna. När det gäller kommissionens kritik av den låga viktningen av priskriteriet inom ramen för tilldelningskriterierna (10/100) påpekar Spanien att den påstådda stödmottagarens pris var det lägsta priset bland de anbud som inte uteslutits från det slutliga urvalsförfarandet på grund av att de inte uppfyllde de tekniska kraven för det grundläggande bredbandsnätet och hävdar att kommissionen har godtagit en låg viktning av priskriteriet i andra ärenden ([26]). Spanien noterar vidare att CMT inte påvisade några problem med detta i sitt beslut av den 23 juni 2011 och hänvisar till tidigare kommissionsbeslut i vilka en låg viktning av priskriteriet inte har ansetts vara problematisk. ([27])

3.3.4 *Teknisk neutralitet*

(60) När det gäller det upphandlade projektets tekniska neutralitet anser Spanien att åtgärdens utformning inte har gynnat någon särskild teknik eller nätplattform. Man hänvisar till de tekniska specifikationerna i anbudsdokumentationen för att visa att JCCM inte har krävt att anbudsgivarna ska använda en specifik teknisk lösning. Snarare har JCCM uppmanat dem att föreslå den lösning som de anser vara mest lämplig för varje geografiskt område. Spanien hävdar att det upphandlade kontraktet möjliggjorde varje teknisk lösning så länge den lösningen uppfyllde de tekniska kraven för nätet. Spanien hänvisar exempelvis till de olika tekniska lösningar och teknikkombinationer som erbjuds av de två kvalificerade anbudsgivarna i anbudsförfarandet.

(61) Hänvisningen i anbudsdokumentationen till möjligheten att återanvända befintlig DTT-infrastruktur motiverar Spanien med behovet av att följa 2009 års bredbandsriktlinjer. Spanien påpekar att myndigheterna enligt 2009 års bredbandsriktlinjer så långt möjligt bör överväga återanvändning av befintlig infrastruktur. Spanien betonar att möjligheten att återanvända befintlig infrastruktur har erbjudits alla berörda anbudsgivare och att alla anbud utom ett byggde på befintlig infrastruktur.

3.3.5 *Grossisttillträde och klausul om återbetalning*

(62) När det gäller kommissionens tvivel om förenligheten hos Telecom CLM:s villkor för grossisttillträde och avsaknaden av en återkravsmekanism i kontraktet, begränsar Spanien sig till att påpeka att dessa problem var lösta senast den 29 juli 2011. Till följd av CMT:s beslut av den 23 juni 2011 sänkte Telecom CLM avsevärt sina tillträdespriser för tredje part i grossistledet och en klausul om återbetalning infördes i kontraktet mellan JCCM och Telecom CLM.

([24]) T.ex. avgörandet i mål T-169/00, Esedra/kommissionen, EU:T:2002:40.

([25]) Spanien hänvisar till Concordia Bus Finland, C-513/99, EU:C:2002:495.

([26]) I den preliminära undersökningen förklarade Spanien att skälet till priskriteriets låga viktning, å ena sidan, var att JCCM skulle förvärva nätet och att myndigheten därför var intresserad av andra kvalitativa kriterier och, å andra sidan, att det tillgängliga stödet på 16 miljoner euro inte ansågs vara tillräckligt för utbyggnaden av nätet, vilket var anledningen till att priskriteriet förväntades spela en obetydlig roll (förväntningen var att alla anbudsgivare skulle behöva hela beloppet om 16 miljoner euro för utbyggnaden av nätet) och att en alltför stor betoning av priskriteriet därför skulle ge operatörer med befintlig infrastruktur i regionen en betydande fördel. Spanien hänvisar vidare till ärende N 323/2009, se fotnot 27.

([27]) Spanien hänvisar till kommissionens beslut *C (2009)10259 final* av den 14 december 2009 i ärende N 323/09 (SA.28665) *Broadband in rural areas of Asturias*, i vilket kommissionen förklarade att stöd som beviljats genom ett anbudsförfarande i vilket prisfaktorn tillsammans med projektets lönsamhet fick en viktning på högst 15 poäng av totalt 90 var förenligt. Se https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/231480/231480_1087482_29_1.pdf (inte översatt till svenska).

3.3.6 *Allmänna gruppundantagsförordningen*

(63) Spanien anser också att tilldelningen av kontraktet, i den mån den utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget, omfattas av den allmänna gruppundantagsförordningen och med beaktande av dess bestämmelser är förenlig med den inre marknaden. Spanien hävdar att enligt artikel 58 i den allmänna gruppundantagsförordningen är förordningen retroaktivt tillämplig på olagligt individuellt stöd och att den 1 juli 2014, dagen för den allmänna gruppundantagsförordningens ikraftträdande, hade alla villkor i artikel 52 i den allmänna gruppundantagsförordningen som är tillämpliga på bredbandsåtgärder uppfyllts.

3.3.7 Principen i Deggendorf-målet

(64) Spanien hävdar att den princip som fastställdes i Deggendorfmålet ([28]) inte kan tillämpas vid bedömningen av om ett stöd är förenligt. Det faktum att Telecom CLM inte hade återbetalat det stöd som förklarats oförenligt med den inre marknaden i kommissionens beslut i ärende SA.27408 ([29]) bör därför betraktas som irrelevant för bedömningen av åtgärdens förenlighet.

4. SYNPUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER

(65) Kommissionen mottog synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet från en berörd part, nämligen den påstådda stödmottagaren, Telecom CLM.

4.1 **Allmänna synpunkter**

(66) Telecom CLM:s argument gäller i stort sett samma punkter som Spaniens synpunkter. För det första hävdar Telecom CLM att företaget inte fick någon ekonomisk fördel. För det andra anser Telecom CLM att åtgärden inte var selektiv och inte påverkade handeln mellan medlemsstaterna. För det tredje menar Telecom CLM att även om tilldelningen av kontraktet skulle betraktas som statligt stöd, skulle det vara förenligt med den inre marknaden enligt artikel 106.2 i EUF-fördraget och kommissionens beslut 2005/842/EG (2005 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse) ([30]), enligt artikel 107.3 c i EUF-fördraget och 2009 års bredbandsriktlinjer samt enligt den allmänna gruppundantagsförordningen.

4.2 **Frånvaro av stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget**

4.2.1 *Ekonomisk fördel*

(67) Telecom CLM hävdar att det kontrakt som tilldelades Telecom CLM i augusti 2010 och som undertecknades av Telecom CLM och JCCM i september 2010 utgjorde ett beslut om tilldelning, genom vilket JCCM gav Telecom CLM i uppdrag att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. På grundval av detta konstaterande hävdar Telecom CLM att de principer som domstolen fastställt i Altmarkdomen ([31]) har varit tillämpliga på den ersättning

([28]) Se fotnot 19.
([29]) Se fotnot 16.
([30]) Kommissionens beslut 2005/842/EG av den 28 november 2005 om tillämpningen av artikel 86.2 i EG-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT L 312, 29.11.2005, s. 67) (*2005 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*).
([31]) Domstolens dom den 24 juli 2003, Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkersgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

som JCCM betalat till Telecom CLM för tillhandahållandet av den överenskomna tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse. Vidare hävdar Telecom CLM att alla fyra villkor ([32]) som fastställts av domstolen i Altmarkdomen är uppfyllda, vilket innebär att tilldelningen av kontraktet inte utgjorde någon ekonomisk fördel för Telecom CLM och därför inte heller statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

(68) I andra hand hävdar Telecom CLM att företaget inte har fått någon ekonomisk fördel eftersom i) den utbyggda bredbandsinfrastrukturen direkt förvärvades av JCCM, ii) stödmottagaren valdes ut på grundval av ett öppet anbudsförfarande som genomfördes enligt de tillämpliga reglerna, iii) Telecom CLM:s ekonomiska ställning efter tilldelningen av kontraktet inte var bättre än den skulle ha varit utan tilldelningen och iv) den marknad som Telecom CLM fick enklare tillgång till har varit olönsam. Slutligen hävdar Telecom CLM att även om det förelåg en ekonomisk fördel har kommissionen inte kunnat påvisa den.

4.2.2 *Selektivitet, snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln mellan medlemsstater*

(69) När det gäller de återstående kraven i artikel 107.1 i EUF-fördraget bestrider Telecom CLM att tilldelningen av kontraktet har varit selektiv, att den har snedvridit eller hotat att snedvrida konkurrensen och att den har påverkat handeln mellan medlemsstaterna, mot bakgrund av att kommissionen inte på ett tillfredsställande sätt har visat eller förklarat varför dessa villkor var uppfyllda.

4.3 **Det påstådda stödets förenlighet med den inre marknaden**

(70) Telecom CLM anser att det påstådda stödet har varit förenligt med den inre marknaden.

4.3.1 *Artikel 106.2 i EUF-fördraget och 2005 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*

(71) Telecom CLM menar att även om kommissionen skulle anse att tilldelningen av kontraktet till företaget inte uppfyllde alla fyra Altmarkvillkoren, har den varit förenlig med den inre marknaden enligt artikel 106.2 i EUF-fördraget och 2005 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Telecom CLM hävdar att JCCM anförtrodde företaget tillhandahållandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse genom att underteckna kontraktet i september 2010 och att den ersättning på 15,85 miljoner euro som betalades ut till Telecom CLM inte överskred företagets kostnader för att fullgöra den skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som kontraktet medförde. Enligt Telecom CLM omfattades tilldelningen av kontraktet av 2005 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, eftersom Telecom CLM:s genomsnittliga årsomsättning före skatt under de två år som föregick tilldelningen av kontraktet legat under det tröskelvärde på 100 miljoner euro och den ersättning som Telecom CLM erhållit legat under det tröskelvärde på 30 miljoner euro som fastställdes i 2005 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

4.3.2 *Artikel 107.3 c i EUF-fördraget och 2009 års bredbandsriktlinjer*

(72) Telecom CLM:s synpunkter på kontraktets förenlighet enligt artikel 107.3 c i EUF-fördraget och 2009 års bredbandsriktlinjer motsvarar i stort sett de argument som Spanien lade fram i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet.

([32]) De fyra Altmarkvillkoren är följande:
Det mottagande företaget ska faktiskt ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och dessa skyldigheter ska vara klart definierade.
De kriterier på grundval av vilka ersättningen beräknas ska vara fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt, på så sätt att det kan undvikas att ersättningen medför att det mottagande företaget gynnas ekonomiskt i förhållande till konkurrerande företag.
Ersättningen får inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst.
När det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna i ett konkret fall inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande som gör det möjligt att välja den anbudsgivare som kan tillhandahålla dessa tjänster till den lägsta kostnaden för det allmänna, ska storleken av den nödvändiga ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag som är utrustat med transportmedel som är lämpliga för att fullgöra den allmänna trafikplikt som ålagts det skulle ha åsamkats vid fullgörandet av trafikplikten, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid skulle ha erhållits och till en rimlig vinst på grund av fullgörandet av trafikplikten.

(73) Telecom CLM:s synpunkter på JCCM:s kartläggning av målområden och samråd med berörda parter är i allt väsentligt identiska med Spaniens synpunkter, som sammanfattas i avsnitten 3.3.1 och 3.3.2.

(74) När det gäller JCCM:s öppna anbudsförfarande hävdar Telecom CLM att JCCM:s användning av *kvalitativa* tilldelningskriterier var förenlig med reglerna för offentlig upphandling och i synnerhet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG ([33]), samt med 2009 års bredbandsriktlinjer. Telecom CLM hävdar att kommissionen misstolkar begreppet *ekonomiskt mest fördelaktiga anbud* genom att likställa det med det *lägsta priset*. Alla övriga argument i detta avseende är i allt väsentligt identiska med Spaniens inlaga, som sammanfattas i avsnitt 3.3.3.

(75) Telecom CLM:s synpunkter på anbudsförfarandets tekniska neutralitet, skyldigheten att tillhandahålla tillträde i grossistledet och klausulen om återbetalning är också i stort sett identiska med Spaniens synpunkter, som sammanfattas i avsnitten 3.3.4 och 3.3.5.

4.3.3 *Allmänna gruppundantagsförordningen*

(76) Telecom CLM hävdar vidare att åtgärden var föremål för retroaktiv tillämpning av den allmänna gruppundantagsförordningen och att alla förordningens krav var uppfyllda den 1 juli 2014, när förordningen trädde i kraft. Telecom CLM anser att det utestående återkravet av det olagliga stöd som beviljats i ärende SA.27408 ([34]) inte uteslöt att den allmänna gruppundantagsförordningen tillämpades på företaget. I detta avseende menar Telecom CLM att artikel 1.4 a i den allmänna gruppundantagsförordningen endast är tillämplig på stödordningar, medan det här rörde sig om en individuell åtgärd. Den 1 juli 2014, när den allmänna gruppundantagsförordningen trädde i kraft och därmed blev tillämplig på åtgärden, fanns det ännu inte något betalningskrav avseende olagligt statligt stöd i ärende SA.27408, eftersom det slutliga beslutet med betalningskrav i ärende SA.27408 inte antogs förrän den 1 oktober 2014.

4.3.4 *Principen i rättspraxis från Deggendorfmålet*

(77) Telecom CLM hävdar att det stöd som företaget mottog i ärende SA.27408 och den uteblivna återbetalningen inte spelade någon roll för åtgärdens förenlighet. Telecom CLM anser också att en eventuell återbetalning av det olagliga stöd som mottagits i ärende SA.27408 inte längre var nödvändig, eftersom Telecom CLM i maj 2013 hade överfört all DTT-utrustning till JCCM.

5. **BEDÖMNING AV ÅTGÄRDEN**

5.1 **Förekomst av statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget**

(78) Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är ”stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna”.

(79) För att en åtgärd ska utgöra statligt stöd måste således följande kumulativa villkor uppfyllas: i) stödmottagaren måste vara ett ”företag”, ii) åtgärden måste beviljas med hjälp av statliga medel och kunna tillskrivas staten, iii) åtgärden måste ge företaget en ekonomisk fördel, iv) den ekonomiska fördelen måste vara selektiv och v) åtgärden måste påverka handeln och konkurrensen.

5.1.1 *Företag*

(80) Företag i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget är enheter som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett deras rättsliga form och oavsett hur de finansieras ([35]).

([33]) Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (EUT L 134, 30.4.2004, s. 114).
([34]) Se fotnot 16.
([35]) Domstolens dom av den 10 januari 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA m.fl., C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punkt 107.

(81) Den direkta stödmottagaren är Telecom CLM.

(82) Den 17 augusti 2010 tilldelades Telecom CLM ett kontrakt på 15,85 miljoner euro för att inrätta och driva ett grundläggande bredbandsnät i landsbygdsdistrikt utan bredbandstäckning i kommuner i regionen Kastilien-La Mancha. Telecom CLM skulle inrätta och utveckla infrastrukturen för ett grundläggande bredbandsnät åt JCCM och fick rätt att driva detta nät under inledningsvis fem år. Denna rätt att driva nätverket förlängdes senare två gånger med ett år till och med september 2019.

(83) Telecom CLM använde infrastrukturen direkt för att tillhandahålla grossisttjänster till dem som ansökte om tillträde samt bredbandstjänster i slutkundsledet, inklusive ip-telefoni/VoIP, till slutanvändare i målområdena. Detta utgör en ekonomisk verksamhet. Telecom CLM betraktas därför som ett företag i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

5.1.2 *Statliga medel och frågan om åtgärden kan tillskrivas staten*

(84) I statliga medel ingår alla medel som härrör från den offentliga sektorn ([36]), inklusive medel från decentraliserade, federala, regionala eller andra organ ([37]) och, under vissa omständigheter, medel från privata organ. I fall där en offentlig myndighet beviljar en fördel till en stödmottagare kan åtgärden per definition tillskrivas staten, även om myndigheten i fråga är rättsligt oberoende i förhållande till andra offentliga myndigheter.

(85) I det aktuella ärendet finansierades åtgärden till lika delar av de spanska nationella myndigheterna och JCCM, som är ett organ i medlemsstaten och en offentlig myndighet på regional nivå, och beviljades genom ett anbudsförfarande som anordnades av JCCM. Kommissionen drar därför slutsatsen att åtgärden beviljades med hjälp av statliga medel och kunde tillskrivas Spanien.

5.1.3 *Ekonomisk fördel*

(86) En fördel i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget är varje ekonomisk fördel som ett företag inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsmässiga villkor, dvs. i avsaknad av statligt ingripande ([38]).

5.1.3.1 Telecom CLM har inte anförtrotts att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse

(87) Enligt rättspraxis från Altmarkdomen ([39]) utgör statlig finansiering av tillhandahållandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i den mening som avses i artikel 106.2 i EUF-fördraget inte en fördel vid tillämpningen av artikel 107.1 i EUF-fördraget, förutsatt att fyra huvudvillkor ([40]) är uppfyllda.

(88) De fyra Altmarkvillkoren är följande:

(1) Det mottagande företaget ska faktiskt ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och dessa skyldigheter ska vara klart definierade.

(2) De kriterier på grundval av vilka ersättningen beräknas ska vara fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt, på så sätt att det kan undvikas att ersättningen medför att det mottagande företaget gynnas ekonomiskt i förhållande till konkurrerande företag.

(3) Ersättningen får inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst.

(4) När det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna i ett konkret fall inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande som gör det möjligt att välja den anbudsgivare som kan tillhandahålla dessa tjänster till den lägsta kostnaden för det allmänna, ska storleken av den nödvändiga ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag som är utrustat med lämpliga medel skulle ha åsamkats vid fullgörandet av plikten, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid skulle ha erhållits och till en rimlig vinst på grund av fullgörandet av skyldigheterna.

([36]) Förstainstansrättens dom av den 12 december 1996, Air France/kommissionen, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punkt 56.
([37]) Förstainstansrättens dom av den 6 mars 2002, Territorio Histórico de Álava m.fl./kommissionen, T-92/00 och T-103/96, ECLI:EU:T:2002:61, punkt 57.
([38]) Domstolens dom av den 29 april 1999, Spanien/kommissionen, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punkt 41.
([39]) Se fotnot 31.
([40]) Se fotnot 32.

(89) Enligt det första villkoret måste den som får del av en statlig finansieringsmekanism för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse formellt ha fått i uppdrag att tillhandahålla tjänsten, varvid skyldigheterna ska var klart definierade.

(90) Spanien anser dock inte att en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse har anförtrotts (se avsnitt 3.2 ovan). Telecom CLM hävdar att det kontrakt som tilldelades företaget utgjorde ett beslut om tilldelning genom vilket JCCM gav Telecom CLM i uppdrag att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (se skäl 67).

(91) För att ett beslut om tilldelning enligt det första Altmarkvillkoret ska föreligga, krävs att uppdraget att tillhandahålla allmännyttiga tjänster tilldelas genom en handling, som kan vara ett avtal. Denna handling måste dock åtminstone ange metoderna för att beräkna, kontrollera och se över ersättningen samt åtgärder för att undvika och återkräva eventuell överkompensation ([41]).

(92) Kontraktet mellan JCCM och Telecom CLM innehöll ingen klausul om återbetalning och därmed inga åtgärder för att undvika och återkräva eventuell överkompensation. En återkravsmekanism införlivades i kontraktet först i juli 2011 till följd av CMT:s ingripande, dvs. nästan ett år efter tilldelningen och undertecknandet av kontraktet i augusti respektive september 2010.

(93) I det kontrakt som tilldelades Telecom CLM nämns dessutom inte något uppdrag att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse eller någon annan skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och kontraktet innehåller inte heller några metoder för beräkning, kontroll och översyn av den ersättning som ska betalas till Telecom CLM för tillhandahållandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Detta tyder också på att JCCM inte hade för avsikt att tilldela Telecom CLM någon tjänst av allmänt ekonomiskt intresse eller någon annan skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster när kontraktet tilldelades. JCCM kan därför inte anses ha gett Telecom CLM i uppdrag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster när det upphandlade kontraktet tilldelades och undertecknades.

(94) Eftersom de fyra Altmark-kriterierna är kumulativa kommer ersättningen, om något av dessa kriterier inte uppfylls, att anses utgöra en fördel i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Eftersom minst ett av de fyra Altmark-kriterierna inte är uppfyllt i det aktuella ärendet drar kommissionen slutsatsen att argumentet att JCCM anförtrodde Telecom CLM en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse genom det tilldelade kontraktet måste avvisas.

5.1.3.2 Tilldelningen av kontraktet som en ekonomisk fördel

(95) JCCM tilldelade Telecom CLM ett kontrakt som avsåg inrättande av ett grundläggande bredbandsnät som skulle förvärvas direkt av JCCM samt drift av nätet på företagets egen ekonomiska risk under fem år, med möjlighet till två års förlängning. Telecom CLM tilldelades 15,85 miljoner euro, som betalades ut i fem delbetalningar mellan den 20 april och den 26 november 2012, efter det att den grundläggande bredbandsinfrastrukturen hade inrättats.

(96) Utöver det belopp som beviljades för utbyggnaden av det grundläggande bredbandsnätet, som förvärvades av JCCM, förvärvade Telecom CLM därför rätten att driva nätet under minst fem år och hade därmed rätt att åtnjuta de ekonomiska fördelar som följde av att via det nätet erbjuda tjänster både i grossistledet och slutkundsledet.

(97) Mot bakgrund av de fakturor som Telecom CLM utfärdade till JCCM under utbyggnaden av det grundläggande bredbandsnätet, JCCM:s studier av kostnaderna för att bygga ut ett grundläggande bredbandsnät i målområdena (se skäl 13) samt de synpunkter som lämnades av Spanien och Telecom CLM, anser kommissionen att beloppet om 15,85 miljoner euro för vilket kontraktet tilldelades i princip täckte kostnaderna för inrättande av det grundläggande bredbandsnätet. Telecom CLM byggde emellertid inte bara ut nätet, utan kunde även i minst fem år dra nytta av de ekonomiska fördelarna med det grundläggande bredbandsnätet, genom att på kommersiella villkor tillhandahålla accesstjänster i grossistledet till operatörer inom elektronisk kommunikation samt grundläggande bredbandstjänster till slutanvändare, inklusive ip-telefoni/VoIP.

([41]) Se *Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse* (EUT C 8, 11.1.2012, s. 4), punkt 52.

(98) Operatörer som använder den understödda infrastrukturen till att tillhandahålla tjänster till slutanvändare får en fördel om användningen av infrastrukturen ger dem en ekonomisk fördel som de inte skulle ha fått på normala marknadsvillkor. ([42]) När det gäller bredbandsinfrastruktur finns det en fördel för de operatörer som använder den offentligt finansierade infrastrukturen till att tillhandahålla tjänster till slutanvändare, om det som de betalar för rätten att utnyttja infrastrukturen är mindre än vad de skulle betala för en jämförbar infrastruktur på normala marknadsvillkor ([43]).

(99) Genom tilldelningen av kontraktet kunde Telecom CLM använda nätet på JCCM:s bekostnad och förvärvade företaget rätten att driva och utnyttja JCCM:s grundläggande bredbandsnät under minst fem år utan att betala ersättning. Under normala marknadsförhållanden får operatörer/ägare av bredbandsinfrastruktur intäkter genom att göra sitt nät tillgängligt för andra operatörer eller genom att tillhandahålla slutkundstjänster. Dessutom betalar de som ansöker om tillträde till nätet grossistpriser till operatörerna/ägarna av det nätet för rätten att använda bredbandsinfrastrukturen. Därför skulle JCCM ha kunnat få intäkter genom att göra det utbyggda nätet tillgängligt för sökande och tillhandahålla tjänster till slutanvändare. Detta var också fallet för Telecom CLM, som för egen vinning sålde bredbandstjänster till slutanvändare, inklusive ip-telefoni/VoIP, och grossisttjänster till tredje parter.

(100) Spanien och Telecom CLM hävdar att Telecom CLM inte har fått någon ekonomisk fördel i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget, eftersom JCCM direkt förvärvade den infrastruktur som skulle utvecklas av Telecom CLM, det öppna anbudsförfarandet garanterade att det belopp som beviljades Telecom CLM var begränsat till vad som var absolut nödvändigt, Telecom CLM:s ekonomiska ställning inte var bättre efter tilldelningen av kontraktet än dessförinnan och det grundläggande bredbandsnät som Telecom CLM drev var olönsamt (se skälen 51–54 och 68).

(101) Av beskrivningen ovan (se skälen 95–99) framgår att även om det nya grundläggande bredbandsnätet förvärvades direkt av JCCM och inte av Telecom CLM, hade Telecom CLM beviljats ensamrätt att driva nätet under fem år, vilket är anledningen till att det tilldelade kontraktet gav Telecom CLM en ekonomisk fördel.

(102) Argumentet att det grundläggande bredbandsnät som drevs av Telecom CLM under en period på fem plus två år varit olönsamt har Spanien och Telecom CLM inte styrkt med bevisning. I vilket fall som helst är detta argument inte relevant för att avgöra huruvida det förelåg en ekonomisk fördel för Telecom CLM när kontraktet tilldelades. Utslagsgivande är om det offentliga organet agerade som en marknadsekonomisk aktör skulle ha gjort i en liknande situation. En marknadsekonomisk aktör i en situation liknande den som JCCM befann sig i skulle dock inte ha gett operatören av ett grundläggande bredbandsnät, som fortfarande måste inrättas, rätten att utnyttja denna infrastruktur under fem plus två år för egen vinning utan att betala ersättning till marknadspris. En marknadsekonomisk aktör i en situation liknande den som JCCM befann sig i skulle ha försökt maximera sin egen ekonomiska fördel. Spanien lade dock inte fram några bevis för att en marknadsaktör skulle ha beviljat rätten att utnyttja bredbandsinfrastrukturen utan någon ersättning. I stället visar den tillgängliga dokumentationen att Telecom CLM enligt det tilldelade kontraktet skulle kunna driva infrastrukturen och tillhandahålla sina tjänster, inklusive ip-telefoni/VoIP, mot betalning till operatörer som ansökte om tillträde i grossistledet och till slutanvändare på egen ekonomisk risk och för egen ekonomisk vinning, utan att betala ägaren JCCM någon marknadsmässig ersättning.

(103) Kommissionen konstaterar vidare att ett konkurrensutsatt, transparent, icke-diskriminerande och villkorslöst anbudsförfarande skulle kunna undanröja stöd på vissa villkor i fråga om koncessioner för att driva infrastruktur, bland annat om rätten tilldelas för ett positivt pris. Anbudsförfarandet undanröjer dock inte förekomsten av en ekonomisk fördel för Telecom CLM, eftersom stödmottagaren inte behövde betala något positivt pris för driften av infrastrukturen till dess ägare. Genom det tilldelade kontraktet kunde Telecom CLM bedriva en kommersiell verksamhet, dvs. drift och utnyttjande av infrastrukturen för egen ekonomisk vinning under fem plus två år, på villkor som inte var marknadsmässiga.

([42]) Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT C 262, 19.7.2016, s. 1) (*tillkännagivandet om begreppet statligt stöd*), punkt 223.

([43]) Se tillkännagivandet om begreppet statligt stöd (fotnot 42), punkt 223.

(104) När det gäller stödmottagarens ekonomiska ställning efter åtgärden och dess hypotetiska ekonomiska ställning om åtgärden inte hade vidtagits, anser kommissionen att beaktandet av denna allmänna princip inte ändrar resultatet av analysen av förekomsten av en ekonomisk fördel för Telecom CLM. Spanien och Telecom CLM hävdar att den ersättning som betalades ut till företaget inte överskred dess kostnader och att Telecom CLM därför inte gynnades av en bättre ekonomisk ställning efter tilldelningen av kontraktet i september 2010. Den ståndpunkten tar dock inte hänsyn till att Telecom CLM också fick rätt att driva och utnyttja den grundläggande bredbandsinfrastrukturen för sin egen ekonomiska vinning under fem plus två år utan att betala ägaren JCCM någon marknadsmässig ersättning.

(105) Kommissionen drar därför slutsatsen att JCCM genom tilldelningen av kontraktet gav Telecom CLM en fördel som inte skulle ha varit tillgänglig under normala marknadsförhållanden.

5.1.4 *Selektivitet*

(106) Ett statligt stöd omfattas endast av artikel 107.1 i EUF-fördraget om det gynnar ”vissa företag eller viss produktion”. Åtgärden gynnar Telecom CLM som enda mottagare.

(107) Åtgärden riktar sig till ett enda företag som är verksamt inom sektorn för elektronisk kommunikation och utesluter alla andra företag som är verksamma inom denna sektor. Dessutom är åtgärden begränsad till operatörer av grundläggande bredbandsnät och gäller inte driften av allmän infrastruktur, som är allmänt tillgänglig på ett icke-diskriminerande sätt.

(108) Eftersom det aktuella ärendet rör en individuell stödåtgärd innebär fastställandet av en ekonomisk fördel (se skälen 95–105) att det i princip är möjligt att presumera att åtgärden är selektiv ([44]). Under alla omständigheter verkar det inte som om andra företag i samma eller andra sektorer som i faktiskt och rättsligt hänseende befann sig i en jämförbar situation åtnjöt samma fördel.

(109) Kommissionen slår därför fast att åtgärden var selektiv.

5.1.5 *Påverkan på handel och konkurrens*

(110) Offentligt stöd till företag utgör bara statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget om det ”snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen” och bara om det ”påverkar handeln mellan medlemsstaterna”. Enligt EU-domstolarnas rättspraxis är begreppet ”påverkar handeln mellan medlemsstaterna” kopplat till begreppet snedvridning av konkurrensen och båda är ofta oupplösligt förbundna med varandra. I detta avseende har EU-domstolen slagit fast följande: ”Närmare bestämt skall, om ett statligt finansiellt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen denna handel anses påverkas av detta stöd” ([45]).

(111) Bredbandssektorn i Spanien har tillgång till betydande privat finansiering för utveckling och drift av grundläggande bredbandsnät i alla delar av landet. Det är därför inte uteslutet att handeln påverkas och konkurrensen snedvrids.

(112) Utveckling och drift av infrastruktur för grundläggande bredbandsnät utgör en tjänst inom en avreglerad sektor där det vanligtvis råder eller skulle kunna råda konkurrens. Telecom CLM är verksamt inom denna sektor och har beviljats en ekonomisk fördel av JCCM, som kan förbättra företagets konkurrensställning jämfört med andra företag som är verksamma inom sektorn.

([44]) Se kommissionen/MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, punkt 60; Belgien/kommissionen, C-270/15 P, EU:C:2016:489, punkt 49 och Grekland/kommissionen, T-314/15, EU:T:2017:903, punkt 79.

([45]) Förstainstansrättens dom av den 4 april 2001, Regione autonoma Friuli Venezia Giulia/kommissionen, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, punkt 41.

(113) JCCM:s ingripande i utvecklingen och driften av ett grundläggande bredbandsnät i 461 landsbygdsdistrikt utan bredbandstäckning i kommuner i regionen har förändrat de befintliga marknadsvillkoren. På grund av åtgärden kunde fysiska personer och företag i dessa områden välja att abonnera på Telecom CLM:s grundläggande bredbandstjänster, inklusive ip-telefoni/VoIP, i stället för på alternativa och eventuellt dyrare marknadsbaserade lösningar, såsom satellitanslutningar.

(114) Företag som är verksamma inom utveckling och drift av infrastruktur för grundläggande bredbandsnät och tillhandahållande av bredbandstjänster i slutkundsledet kan konkurrera i handeln inom unionen, eftersom många av dem är verksamma i mer än en medlemsstat. Marknaderna för elektroniska kommunikationstjänster (inklusive bredbandsmarknaderna i grossistledet och slutkundsledet) är öppna för konkurrens mellan operatörer och tjänsteleverantörer. Andra företag som är verksamma på dessa marknader och i mer än en medlemsstat kan därför anses påverkas av den ekonomiska fördel som Telecom CLM fått.

(115) Kommissionen drar därför slutsatsen att åtgärden kunde snedvrida konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna.

5.1.6 *Slutsats*

(116) Kommissionen konstaterar att den anmälda åtgärden utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

5.2 **Stödets laglighet**

(117) Spanien anmälde inte åtgärden till kommissionen i enlighet med artikel 108.3 i EUF-fördraget (se skäl 30). Kommissionen slår därför fast att stödet var olagligt.

5.3 **Stödets förenlighet**

(118) Kommissionen har bedömt stödets förenlighet enligt artikel 107.3 c i EUF-fördraget och 2009 års bredbandsriktlinjer och inte enligt artikel 106.2 i EUF-fördraget eller den allmänna gruppundantagsförordningen ([46]).

(119) Artikel 106.2 i EUF-fördraget utgör den rättsliga grunden för bedömning av om stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är förenliga med den gemensamma marknaden. I artikeln anges att företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol omfattas av konkurrensreglerna. Kommissionen drog dock slutsatsen att Telecom CLM inte hade anförtrotts någon tjänst av allmänt ekonomiskt intresse när JCCM tilldelade företaget kontraktet i augusti 2010. Kommissionen fastställde vidare att Telecom CLM inte hade anförtrotts någon annan skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster vid tilldelningen av kontraktet och att kontraktet varken innehöll någon kompensationsmekanism eller några metoder för att beräkna, kontrollera och se över ersättningen (se skälen 87–94).

(120) Enligt artikel 58.1 i den allmänna gruppundantagsförordningen ([47]) är den förordningen tillämplig på individuellt stöd som beviljats innan den trädde i kraft, om stödet uppfyller samtliga villkor i förordningen, med undantag för artikel 9. Enligt artikel 52.1 i den allmänna gruppundantagsförordningen, som var i kraft vid den tidpunkten, ska investeringsstöd till utbyggnad av fasta bredbandsnät anses vara förenligt med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.3 i EUF-fördraget och undantas från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 i EUF-fördraget, under förutsättning att villkoren i artikel 52 och kapitel I i den allmänna förordningen är uppfyllda. Enligt artikel 52.2 i den allmänna gruppundantagsförordningen är endast investeringskostnader stödberättigande. Eftersom Telecom CLM inte blev ägare till det grundläggande bredbandsnätet (se skäl 10), anser kommissionen dock att Telecom CLM inte hade några investeringskostnader. Enligt artikel 52.3 i den allmänna gruppundantagsförordningen krävs dessutom att ett öppet offentligt samråd genomförs för att kontrollera att målområdena verkligen är ”vita” områden när det gäller grundläggande bredband. Eftersom JCCM endast hade genomfört bilaterala samråd med alla bredbandsoperatörer som man visste var verksamma i regionen (se skäl 12), uppfylldes inte heller detta krav i den allmänna gruppundantagsförordningen. Åtgärden omfattas därför inte av den allmänna gruppundantagsförordningen.

([46]) Se fotnot 21.
([47]) Se fotnot 21.

(121) Enligt artikel 107.3 c i EUF-fördraget kan ”stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset” anses förenligt med den inre marknaden. Dessutom utgör 2009 års bredbandsriktlinjer ([48]) normen för bedömning av statligt stöd för utbyggnad av grundläggande bredbandsnät som beviljats mellan den 1 oktober 2009 och den 26 januari 2013.

(122) För att anses förenligt med den gemensamma marknaden måste det statliga stödet uppfylla två rekvisit: För det första måste det vara avsett att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, och, för det andra, får det inte påverka handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset ([49]).

(123) Vid bedömningen av det första villkoret undersöker kommissionen

a) den ekonomiska verksamhet som ska underlättas av stödet,

b) huruvida stödet har en stimulanseffekt, genom att det ändrar företagens beteende på ett sådant sätt att de inleder en ytterligare verksamhet som de annars inte skulle bedriva eller som de skulle bedriva endast i begränsad utsträckning eller på ett annat sätt eller på en annan plats,

c) huruvida stödet strider mot någon bestämmelse i unionsrätten.

(124) Det andra villkoret innebär att kommissionen bedömer det planerade stödets positiva effekter på utvecklingen av den verksamhet som stödet är avsett att underlätta och de negativa effekter som stödet kan få på den inre marknaden i form av snedvridningar av konkurrensen och negativ påverkan på handeln. Kommissionen bedömer

a) stödets positiva effekter,

b) om stödet behövs och är inriktat på en situation där det kan åstadkomma en konkret förbättring som marknaden inte klarar på egen hand, till exempel genom att åtgärda ett marknadsmisslyckande eller betydande ojämlikhet,

c) om stödet är ett lämpligt politiskt instrument med hänsyn till det syfte som ska uppnås,

d) om stödet är proportionerligt och begränsat till vad som är absolut nödvändigt för att uppnå målet och stimulerar till ytterligare investeringar eller verksamhet i det berörda området,

e) stödets negativa effekter på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna.

(125) Slutligen väger kommissionen stödets negativa effekter på den inre marknaden mot dess positiva effekter på den ekonomiska verksamhet som får stöd.

Första villkoret

5.3.1 *Underlättande av utvecklingen av en ekonomisk verksamhet*

(126) Åtgärden stödde utvecklingen av de ekonomiska verksamheterna utbyggnad och drift av ett grundläggande bredbandsnät samt tillhandahållande av bredbandstjänster i slutkundsledet i kommundistrikt i regionen Kastilien-La Mancha som saknade bredband och där ingen utbyggnad av ett bredbandsnät förväntades eller planerades (se skäl 12). Åtgärden avsåg uttryckligen att stödmottagaren även skulle tillhandahålla bredbandstjänster i slutkundsledet (se skäl 10) och säkerställa att slutanvändare i sådana områden hade tillgång till bredbandstjänster med minst 2 Mbit/s nedladdninghastighet och 512 Kbit/s uppladdningshastighet (se skäl 17). Stödmottagaren var också skyldig att erbjuda ip-telefoni/VoIP och att tillhandahålla en nätsammanlänkningspunkt där tredjepartsoperatörer i grossistledet skulle få tillträde till nätet (se skäl 18). Åtgärden avhjälpte därför en marknadssituation som hindrade konsumenter och företag i målområdena från att få tillgång till elektroniska kommunikationstjänster och ökade därigenom målområdenas ekonomiska konkurrenskraft.

([48]) Se fotnot 6.

([49]) Domstolens dom av den 22 september 2020, Österrike/kommissionen, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, punkt 19.

(127) Kommissionen noterar att åtgärden bidrog till utvecklingen av dessa ekonomiska verksamheter genom att främja tillgången till grundläggande bredband i dessa målområden och genom att ålägga stödmottagaren en skyldighet att tillhandahålla i) bredbandstjänster till slutanvändare med minst 2 Mbit/s nedladdningshastighet och 512 Kbit/s uppladdningshastighet, inklusive ip-telefoni/VoIP och ii) grossisttillträde till det grundläggande bredbandsnätet via en nätsammanlänkningspunkt.

5.3.2 *Stimulanseffekt*

(128) Kommissionen undersökte huruvida tillhandahållandet av ett grundläggande bredbandsnät, inbegripet bredbandstjänster i slutkundsledet som omfattade ip-telefoni/VoIP till slutanvändare, under fem plus två år skulle ha ägt rum inom samma tidsram utan statligt stöd ([50]).

(129) Marknadsanalysen och de samråd med alla berörda parter som JCCM genomförde innan anbudsförfarandet inleddes har visat att det inte fanns någon befintlig bredbandsinfrastruktur i målområdena och att inga investeringar i bredbandsutveckling planerades i dessa områden under de tre till fyra år som följde på samråden (se skäl 12). Detta säkerställde att åtgärden endast omfattade kommundistrikt i regionen Kastilien-La Mancha som saknade bredbandstäckning när det grundläggande bredbandsnät som mottagit stöd togs i drift i september 2012. I avsaknad av åtgärden skulle slutanvändarna i målområdena därför inte ha haft tillgång till några bredbandstjänster i slutkundsledet som omfattade ip-telefoni/VoIP.

(130) Dessutom hävdar både Spanien och stödmottagaren att driften av det grundläggande bredbandsnätet i målområdena inte var lönsam (se skälen 51 och 68). Kommissionen anser därför att driften av det grundläggande bredbandsnätet, inbegripet tillhandahållandet av bredbandstjänster som omfattade ip-telefoni/VoIP till slutanvändare i målområdena inte skulle ha ägt rum inom samma tidsram utan stödet, och att stödet därför ledde till att anbudsgivarna, inklusive Telecom CLM, ändrade sina investeringsbeslut.

(131) Kommissionen drar därför slutsatsen att åtgärden hade en stimulanseffekt.

5.3.3 *Efterlevnad av andra bestämmelser i unionsrätten*

(132) Om en statlig stödåtgärd, de villkor som är knutna till den eller den finansierade verksamheten innebär en överträdelse av en bestämmelse eller allmänna principer i unionsrätten kan stödet inte förklaras förenligt med den inre marknaden.

(133) Kommissionen har inte kännedom om någon överträdelse av unionsrätten som skulle förhindra att åtgärden förklaras förenlig med den inre marknaden.

Andra villkoret

5.3.4 *Stödets positiva effekter*

(134) Samtliga 461 målområden utgjordes av landsbygdsdistrikt i kommuner i regionen Kastilien-La Mancha med en genomsnittlig befolkning på endast 35 invånare. JCCM beviljade bara stöd till Telecom CLM för utbyggnad och drift – verksamheter som var oupplösligt förbundna med varandra, eftersom det upphandlade kontraktet omfattade båda, utan någon möjlighet till uppdelning – av ett grundläggande bredbandsnät i dessa områden, där slutanvändarna ännu inte hade tillgång till bredbandstjänster i slutkundsledet och där ingen utbyggnad av ett bredbandsnät förväntades eller planerades när det grundläggande bredbandsnätet togs i drift i september 2012 (se skäl 12). I dessa områden säkerställde åtgärden att slutanvändarna hade tillgång till grundläggande bredbandstjänster med en nedladdningshastighet på minst 2 Mbit/s och en uppladdningshastighet på 512 Kbit/s, inklusive ip-telefoni/VoIP, från och med det att nätet togs i drift i september 2012 (se skäl 17). Telecom CLM förbättrade nätverkets prestanda två gånger, först till en nedladdningshastighet på minst 5 Mbit/s den 28 april 2014 och sedan till en nedladdningshastighet på minst 10 Mbit/s den 4 maj 2018 (se skäl 29).

([50]) 2009 års bredbandsriktlinjer (se fotnot 6), punkt 50.

(135) Vittomfattande och förmånlig tillgång till bredbandsnät och bredbandstjänster var redan 2010 av strategisk betydelse för bredbandsteknikens bidrag såväl till tillväxt och innovation inom alla sektorer av ekonomin som till social och territoriell sammanhållning.

(136) På den tiden gjorde kommissionen genomgående åtskillnad mellan områden som inte hade någon bredbandsinfrastruktur eller där det var osannolikt att en sådan skulle komma att byggas ut på kort sikt (vita områden), områden med endast en bredbandsoperatör (grå områden) och områden där det fanns minst två eller flera bredbandsleverantörer (svarta områden) ([51]). I sin politik har kommissionen alltid ansett att stöd till utbyggnad av bredbandsnät i ”vita” landsbygdsområden med dålig täckning ligger i linje med befintlig unionspolitik, eftersom detta främjar territoriell social och ekonomisk sammanhållning och åtgärdar marknadsmisslyckanden ([52]).

(137) Genom att bevilja finansiellt stöd för tillhandahållandet av bredbandstjänster i områden där bredband för närvarande inte finns att tillgå och där privata investerare inte planerar att bygga ut sådan infrastruktur inom en nära framtid, varmed i allmänhet en period på tre år avses ([53]), eftersträvar medlemsstaterna genuina mål rörande sammanhållning och ekonomisk utveckling. Spaniens ingripande var således förenligt med det allmänna intresset.

(138) I sin Europa 2020-strategi ([54]) från mars 2010 lade kommissionen dessutom fram sitt flaggskeppsinitiativ *En digital agenda för Europa* som syftade till ”att skapa hållbara ekonomiska och sociala fördelar utifrån en digital inre marknad baserad på snabbt och ultrasnabbt Internet och kompatibla applikationer, med tillgång till bredband för alla senast 2013 och till mycket snabbare Internet (30 Mbps eller mer) senast 2020, och där 50 % eller fler av hushållen i EU har Internetuppkopplingar med över 100 Mbps.” ([55]) (understrykning tillagd). Detta mål förstärktes av kommissionens åtagande att ”[f]rämja tillgång till och användning av Internet för alla EU-medborgare, särskilt genom stöd till digital kompetens och tillgänglighet” ([56]).

(139) Det stöd som JCCM beviljade främjade och eftersträvade därför territoriell, social och ekonomisk sammanhållning. Det bidrog dessutom till att uppnå den digitala agendans mål att alla skulle ha tillgång till bredband senast 2013.

(140) Kommissionen drar därför slutsatsen att stödet hade positiva effekter i målområdena.

5.3.5 *Stödets nödvändighet: marknaden fungerade inte på grund av ett marknadsmisslyckande*

(141) Statligt stöd kan anses vara nödvändigt om det kan leda till en konkret förbättring som marknaden inte klarar på egen hand. Statliga stödåtgärder kan under vissa omständigheter korrigera marknadsmisslyckanden och på så sätt ge bättre fungerande marknader och ökad konkurrenskraft.

(142) Ett marknadsmisslyckande föreligger om marknaderna inte kan nå ett effektivt resultat för samhället på egen hand, utan statligt ingripande. En sådan situation kan exempelvis uppstå när vissa investeringar inte genomförs trots att den ekonomiska vinsten för samhället överstiger kostnaderna för dessa investeringar.

(143) Åtgärdens målområden var kommundistrikt i regionen Kastilien-La Mancha där slutanvändarna inte hade tillgång till grundläggande bredbandstjänster och där ingen utbyggnad av ett bredbandsnät förväntades eller planerades när det grundläggande bredbandsnätet togs i drift i september 2012 (se skäl 12).

(144) I detta avseende har JCCM säkerställt tillgången till det grundläggande bredbandsnätet och till bredbandstjänster i slutkundsledet i målområdena, inklusive ip-telefoni/VoIP, som inte skulle ha tillhandahållits utan stöd inom ramen för åtgärden. De intäkter som kunde uppnås med nätdriften och tillhandahållandet av tjänster i slutkundsledet, inklusive ip-telefoni/VoIP, var mycket mer begränsade i åtgärdens målområden än på andra håll i Spanien, på grund av den mycket låga befolkningsstorleken i målområdena på endast 35 invånare i genomsnitt och 16 000 invånare totalt. Eftersom den maximalt tillgängliga budgeten för projektet var 16 miljoner euro, delades de 461 målområdena upp i 311 obligatoriska täckningsområden och ytterligare 150 fakultativa områden (se skäl 13).

([51]) 2009 års bredbandsriktlinjer (se fotnot 6), punkterna 37 och 40.
([52]) 2009 års bredbandsriktlinjer (se fotnot 6), punkt 41.
([53]) 2009 års bredbandsriktlinjer (se fotnot 6), punkt 42.
([54]) *Meddelande från kommissionen – Europa 2020: En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*, 3.3.2010, KOM(2010) 2020 slutlig (*meddelandet om Europa 2020*).
([55]) Meddelandet om Europa 2020, s. 14.
([56]) Ibid.

(145) Med tanke på att slutanvändarna i åtgärdens målområden inte hade någon bredbandstillgång över huvud taget 2010, bidrog åtgärden till målet bredbandstillgång för alla senast 2013. Detta var nödvändigt för att uppnå en digital inre marknad och säkerställa att alla invånare kan delta i och dra nytta av den. Såsom nämns i skäl 136 ovan, har kommissionen dessutom ansett att stöd till utbyggnad av bredbandsnät i ”vita” landsbygdsområden med dålig täckning främjar territoriell, social och ekonomisk sammanhållning och åtgärdar marknadsmisslyckanden.

(146) När det gäller JCCM:s slutsats att samtliga 461 målområden var ”vita” områden i den mening som avses i 2009 års bredbandsriktlinjer anser kommissionen att Spanien har visat att JCCM hade skäl att dra den slutsatsen. Enligt Spanien var CMT:s beslut och JCCM:s kartläggningsresultat inte motsägelsefulla (se skäl 58). Spanien förklarade att JCCM hade definierat alla 461 målområden på kommundistriktsnivå. Även om vissa av dessa distrikt utgjorde en del av större områden, av vilka vissa delar redan täcktes av grundläggande bredbandsnät, var detta inte fallet i de specifika distrikt som utgjorde de 461 målområdena. CMT:s beslut byggde däremot på en analys på kommunnivå och kategoriserade ett område som ”grått” om kommunen hade en befintlig bredbandstäckning på 50 % av befolkningen eller mer (även om vissa distrikt inom kommunen hade en lägre täckning).

(147) Kommissionen drar därför slutsatsen att stödet var nödvändigt för att stödja utvecklingen av de ekonomiska verksamheterna i fråga och åstadkom en konkret förbättring i ”vita” landsbygdsområden med dålig täckning i den mening som avses i 2009 års bredbandsriktlinjer som marknaden inte skulle ha klarat på egen hand. Åtgärden avhjälpte därför ett marknadsmisslyckande i målområdena.

5.3.6 *Det statliga stödets lämplighet som politiskt instrument*

(148) Stödet måste ha varit ett lämpligt politiskt instrument för att lösa problemet med att marknaden inte fungerade på grund av ett marknadsmisslyckande.

(149) Marknadsanalysen och de samråd med berörda parter som genomfördes av JCCM före anbudsförfarandet bekräftade att problemet med alla de 461 berörda målområdena var att de inte hade någon bredbandstäckning och att marknadsaktörerna inte planerade att tillhandahålla grundläggande bredbandstjänster i dessa områden under de tre till fyra år som följde på samråden.

(150) Enligt Spanien har förhandsregleringen inte lett till tillräckliga investeringar för att minska den ”digitala klyftan” i dessa målområden i regionen.

(151) Även om förhandsreglering kan underlätta effektiv konkurrens, särskilt på produktmarknader och geografiska marknader där ett företag har betydande marknadsinflytande, skulle detta instrument inte ha varit tillräckligt för att möjliggöra bredbandstjänster i projektets målområden. Dessa områden kännetecknades av avsaknaden av bredbandsnät, kommersiella investeringsplaner och tillgång till bredbandstjänster i slutkundsledet, vilket berodde på att investeringar i dessa områden förväntades ha en särskilt låg lönsamhet eftersom de många målområdena var mycket spridda och hade en mycket låg befolkningsstorlek på i genomsnitt endast 35 invånare.

(152) På samma sätt kan åtgärder på efterfrågesidan till förmån för bredbandstjänster (t.ex. kuponger för slutanvändare) bidra positivt till bredbandspenetrationen och bör uppmuntras som ett alternativ eller komplement till andra offentliga åtgärder. I det aktuella ärendet kunde sådana åtgärder dock inte ha avhjälpt bristen på bredband, eftersom infrastrukturen fortfarande behövde byggas ut och befolkningsstorleken i målområdena var så liten att åtgärder på efterfrågesidan inte kunde ha lockat till sig privata investeringar i grundläggande bredbandsinfrastruktur i de 461 målområdena.

(153) Eftersom det ansågs vara olönsamt att bygga ut och driva ett grundläggande bredbandsnät i målområdena, såg JCCM inget alternativ till att bevilja offentlig finansiering för att säkerställa tillhandahållandet av tjänster i slutkundsledet i målområdena.

(154) Kommissionen drar därför slutsatsen att statligt stöd var det lämpliga politiska instrumentet för att åtgärda marknadsmisslyckandet i dessa områden.

5.3.7 *Proportionalitet: Stödet är begränsat till vad som är absolut nödvändigt*

(155) Stödet anses vara proportionerligt om det begränsas till vad som är absolut nödvändigt och den potentiella snedvridningen av konkurrensen minimeras. Vid bedömningen av om åtgärderna var proportionella i ”vita” områden enligt 2009 års bredbandsriktlinjer, kontrolleras om flera nödvändiga villkor som minimerar det statliga stödet och den potentiella snedvridningen av konkurrensen var uppfyllda.

5.3.7.1 Detaljerad kartläggning och täckningsanalys

(156) Medlemsstaterna bör klart identifiera vilka geografiska områden som täcks av den berörda stödåtgärden ([57]). Genom att parallellt genomföra en analys av konkurrensvillkoren och konkurrensstrukturen inom området i fråga och samråda med alla berörda parter minimerar medlemsstaterna snedvridningen av konkurrensen med befintliga leverantörer och sådana som redan har investeringsplaner för en nära framtid, och ger dessa investerare möjlighet att planera sin verksamhet.

(157) I beslutet av den 19 juli 2017 om att inleda förfarandet uttryckte kommissionen tvivel om JCCM:s kartläggning. Tvivlen gällde i) huruvida det samråd med berörda parter som JCCM genomförde innan åtgärden inleddes var korrekt, samt det faktum att klaganden inte hade rådfrågats, och ii) huruvida kategoriseringen av åtgärdens 461 målområden som ”vita” i den mening som avses i 2009 års bredbandsriktlinjer var korrekt, med beaktande av CMT:s slutsatser i beslutet av den 23 juni 2011 (se skäl 48 ovan och skäl 30 i beslutet om att inleda förfarandet). Mot bakgrund av den fördjupade undersökningen anser kommissionen dock att de allvarliga tvivel som den preliminärt framfört har undanröjts.

(158) När det gäller samrådet med berörda parter anser kommissionen att JCCM genomförde en marknadsanalys av de befintliga bredbandsnäten i regionen Kastilien-La Mancha och tydligt identifierade de områden som saknade bredbandsnät och bredbandstjänster i slutkundsledet på ett sätt som var förenligt med 2009 års bredbandsriktlinjer (se skäl 12).

(159) För det första baserades marknadsanalysen på information som mottagits i bilaterala samråd med alla bredbandsoperatörer som JCCM visste var verksamma i regionen. De upplysningar som mottogs under dessa bilaterala samråd gjorde det möjligt att kartlägga befintlig infrastruktur och informerade även om bredbandsoperatörernas planer för infrastrukturutbyggnad under de följande tre till fyra åren.

(160) För det andra analyserade JCCM alla årliga territoriella utbyggnadsplaner som de nätoperatörer som var registrerade hos CMT hade lämnat in under föregående år. Av denna analys framgick att det inte fanns några befintliga leverantörer inom målområdena och att ingen leverantör hade investeringsplaner för den närmaste framtiden inom dessa områden. De relevanta målområdena angavs sedan i meddelandet om upphandling med bilagor ([58]).

(161) De exakta kraven på ett grundligt samråd med alla berörda parter fastställdes inte i 2009 års bredbandsriktlinjer, men det var en etablerad praxis inom sektorn vid den tidpunkten, godkänd av kommissionen, att hålla direkta och individuella samråd med operatörer som man kände till om deras befintliga infrastruktur och planer på att bygga ut i framtiden. Detta tillvägagångssätt har ansetts vara tillräckligt i andra kommissionsbeslut om att inte göra några invändningar ([59]). JCCM hade kontaktat alla operatörer inom elektronisk kommunikation som man visste var verksamma i regionen (dvs. företag som var registrerade hos CMT som operatörer inom elektronisk kommunikation och som hade tillhandahållit regelbundna utbyggnadsrapporter). Till skillnad från 2013 års bredbandsriktlinjer ([60]) krävde 2009 års bredbandsriktlinjer ännu inte något offentligt samråd för att en åtgärd skulle kunna förklaras förenlig med den inre marknaden.

([57]) 2009 års bredbandsriktlinjer (fotnot 6), punkt 51 a.

([58]) Efter offentliggörandet av förteckningen över målområden för anbudsförfarandet underrättade några operatörer JCCM om att vissa områden skulle komma att omfattas av bredbandsnät inom den närmaste framtiden och dessa målområden ströks därför.

([59]) Se t.ex. kommissionens beslut C(2010)9171 final av den 10 december 2010 om statligt stöd N 336/2010 – *Austrian federal broadband scheme* (inte översatt till svenska): http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/237158/237158_1182946_31_3.pdf.

([60]) Se fotnot 23.

(162) För det tredje behövde JCCM inte samråda med klaganden i egenskap av berörd part innan meddelandet om upphandling offentliggjordes. JCCM kände till klaganden, men endast som leverantör av stöd till sändnings- och tv-tjänster. Klaganden var inte registrerad hos CMT som operatör inom elektronisk kommunikation och har aldrig varit verksam som sådan (se avsnitt 2.8). Det fanns därför ingen anledning för JCCM att samråda med klaganden om projektet i fråga.

(163) Kommissionen drar därför slutsatsen att de ursprungliga tvivel som uttrycktes i beslutet om att inleda förfarandet har undanröjts och att JCCM:s detaljerade kartläggnings- och täckningsanalys är förenlig med 2009 års bredbandsriktlinjer.

5.3.7.2 Öppet anbudsförfarande

(164) Genom ett öppet anbudsförfarande säkerställs att det finns insyn för alla investerare som vill lämna in anbud för genomförandet av det subventionerade projektet ([61]). Lika och icke-diskriminerande behandling av alla anbudsgivare är ett oeftergivligt villkor för ett öppet anbudsförfarande.

(165) I beslutet om att inleda förfarandet uttryckte kommissionen tvivel om huruvida anbudsförfarandet var i linje med bestämmelserna i 2009 års bredbandsriktlinjer vad gäller insyn. Kommissionen ansåg att de tilldelningskriterier som JCCM använde i betydande utsträckning utgjordes av subjektiva bedömningskriterier (se skäl 48 ovan och skäl 31 i beslutet om att inleda förfarandet).

(166) Efter det formella granskningsförfarandet fastställde kommissionen att en anbudsinfordran hade offentliggjorts i Kastilien-La Manchas officiella kungörelseorgan den 13 maj 2010 och att alla företag som var registrerade hos CMT som operatörer inom elektronisk kommunikation var berättigade att lämna ett anbud (se skäl 11).

(167) De tilldelningskriterier som JCCM använde fastställdes och förklarades närmare i de särskilda administrativa specifikationerna och de särskilda tekniska specifikationerna och hade därför fastställts i förväg, dvs. innan inbjudan att lämna anbud offentliggjordes. JCCM hade valt metoden ”det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet” framför metoden ”lägsta pris”, vilket är standardpraxis för större och mer komplexa projekt. Tilldelningskriterierna bedömdes enligt ett poängsystem på upp till 100 poäng. Sammanlagt 64 poäng kunde uppnås genom att uppfylla ”objektiva kriterier”, såsom antalet ytterligare hushåll som omfattades av det nya nätet, kvaliteten på de tjänster som erbjöds i slutkundsledet, finansieringsbehovet osv. Sammanlagt 36 poäng kunde uppnås genom att uppfylla ”subjektiva kriterier”, där JCCM bedömde i) den föreslagna tekniska lösningen, ii) den föreslagna infrastrukturen och problemhanteringen, iii) den föreslagna graden av hjälp och stöd från anbudsgivaren i samband med återlämnandet av nätet till JCCM när kontraktet löpt ut, iv) ett potentiellt bindande erbjudande att köpa nätet från JCCM när kontraktet löpt ut, samt v) detaljnivån i anbudsgivarens plan för återlämning av nätet (se skäl 15 ovan).

(168) Viktningarna av varje tilldelningskriterium angavs tydligt i de särskilda administrativa specifikationerna och för varje tilldelningskriterium och underkriterium angavs det högsta antalet poäng som kunde uppnås (se skäl 16).

(169) Kommissionen konstaterar att de ”subjektiva kriterierna” i själva verket är kvalitativa kriterier som är kopplade till föremålet för förfarandet och gäller de tekniska och funktionella egenskaperna hos det framtida nätet, underhåll, förvaltning osv. Sådana kriterier är tillåtna enligt reglerna för offentlig upphandling, om viktningen av varje kriterium fastställs i förväg och insyn ges, som i det aktuella ärendet.

(170) Dessutom var alla kriterier, inklusive de ”subjektiva kriterierna”, kopplade till föremålet för anbudsförfarandet och angivna i anbudsdokumentationen. De ”subjektiva kriterierna” förefaller inte olämpliga, eftersom JCCM skulle bli ägare till den framtida grundläggande bredbandsinfrastrukturen och sannolikt skulle behöva ta över driften av nätet när det tilldelade kontraktet löpt ut.

(171) De ”subjektiva kriterier” som JCCM använde anses därför ha varit tillräckligt transparenta för att JCCM skulle kunna tillämpa dem på ett objektivt, konkret och enhetligt sätt.

([61]) 2009 års bredbandsriktlinjer (se fotnot 6), punkt 51 b.

(172) Kommissionen drar därför slutsatsen att JCCM har valt stödmottagaren genom ett öppet anbudsförfarande i enlighet med bestämmelserna i 2009 års bredbandsriktlinjer vad gäller insyn.

5.3.7.3 Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet:

(173) Vid ett öppet anbudsförfarande och i syfte att minska mängden stöd som beviljas, bör den anbudsgivare som begär den minsta mängden stöd för liknande om än inte samma kvalitet i princip ges högre antal prioritetspoäng inom den allmänna bedömningen av anbudet ([62]). Vid tillämpning av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet beaktas dock flera kriterier, inte bara det lägsta anbudet. För att avgöra vilket anbud som ekonomiskt är mest fördelaktigt bör den upphandlande myndigheten i förväg ange den relativa vikt som den kommer att ge vart och ett av de valda kriterierna.

(174) I beslutet om att inleda förfarandet uttryckte kommissionen tvivel om huruvida anbudsförfarandet hade varit i linje med bestämmelserna i 2009 års bredbandsriktlinjer vad gäller det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet och hävdade att det tilldelningskriterium som avsåg det stödbelopp som begärts av anbudsgivaren hade fått för låg viktning (endast 10/100 poäng, dvs. endast 10 % av de totala tilldelningskriterierna) och att anbuden därför inte kunde motsvara marknadsvärdet (se skäl 48 ovan och skäl 31 i beslutet om att inleda förfarandet).

(175) JCCM hade i förväg angett och meddelat tilldelningskriterierna och den relativa vikt vart och ett av dem skulle ges (se skälen 15 och 16).

(176) Två av de fem anbud som lämnades in i det öppna anbudsförfarandet uppfyllde de tekniska kraven i anbudsdokumentationen och bedömdes av JCCM i urvalsförfarandet (Telecom CLM och Telefónica S.A., se skäl 22). Telecom CLM:s anbud fick sammanlagt 76,13/100 poäng (44,93 poäng för de ”objektiva kriterierna” och 31,2 poäng för de ”subjektiva kriterierna”), medan Telefónicas anbud fick sammanlagt 46,22/100 poäng (26,07 poäng för de ”objektiva kriterierna” och 20,15 poäng för de ”subjektiva kriterierna”) (se skälen 25 och 26). Telecom CLM begärde ett lägre stödbelopp än Telefónica och fick därför fler poäng för detta kriterium (1,76/10 jämfört med 0,00/10) (se skälen 23 och 26).

(177) Enligt de studier som JCCM genomförde innan projektet inleddes var det osannolikt att den tillgängliga stödbudgeten på 16 miljoner euro skulle vara tillräcklig för att täcka alla obligatoriska och fakultativa målområden (se skäl 13). Det var därför osannolikt att det tilldelningskriterium som avsåg begärt stödbelopp skulle bli en viktig eller avgörande faktor vid bedömningen av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, eftersom det förväntades att de flesta, om inte alla, anbudsgivare skulle begära hela det tillgängliga stödbeloppet.

(178) JCCM tilldelade slutligen kontraktet till den anbudsgivare som hade begärt det lägsta stödbeloppet. JCCM hade också gett denna anbudsgivare det högsta antalet poäng för det tilldelningskriterium som avsåg begärt stödbelopp (1,76/10 jämfört med 0/10). En eventuellt högre viktning av detta tilldelningskriterium skulle endast ha varit till fördel för stödmottagaren.

(179) Därför anser kommissionen inte längre att den relativt låga viktning som getts det tilldelningskriterium som avsåg begärt stödbelopp medförde en ojämlik eller diskriminerande behandling i samband med åtgärden eller ökade det stödbelopp som slutligen beviljades. Kommissionen drar slutsatsen att JCCM:s bedömning av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet därför var i linje med 2009 års bredbandsriktlinjer.

5.3.7.4 Teknisk neutralitet

(180) Bredbandstjänster kan levereras i en mängd olika nätinfrastrukturer baserade på kabelbundna eller trådlösa system eller satellit- och mobiltekniker. Medlemsstaterna får inte gynna någon särskild teknik- eller nätplattform utom om de kan visa att det finns en objektiv motivering för detta ([63]). Anbudsgivarna bör ges möjlighet att föreslå att de begärda bredbandstjänsterna tillhandahålls med användning av eller genom en kombination av den eller de tekniker de anser vara lämpligast.

([62]) 2009 års bredbandsriktlinjer (se fotnot 6), punkt 51 c.
([63]) 2009 års bredbandsriktlinjer (se fotnot 6), punkt 51 d.

(181) I beslutet om att inleda förfarandet uttryckte kommissionen tvivel om huruvida projektet uppfyllde villkoren i 2009 års bredbandsriktlinjer vad gäller teknikneutralitet och hävdade att det verkade som om JCCM hade fokuserat projektet på en specifik trådlös teknik, eftersom budgeten hade beräknats på grundval av kostnaderna för utbyggnad av ett trådlöst nät och indirekt hade främjat användningen av befintlig infrastruktur för en viss teknik (se skäl 48 ovan och skäl 32 i beslutet om att inleda förfarandet). Under den formella granskningen fastställde kommissionen följande:

a) De särskilda tekniska specifikationerna innehöll inte några begränsningar vad gäller den nätarkitektur eller den teknik som skulle användas för att realisera projektet. Anbudens stödberättigande var inte beroende av utbyggnad av en specifik teknisk lösning. Anbudsgivarna behövde endast säkerställa att de hastigheter, den kvalitet och de villkor som angavs i de särskilda tekniska specifikationerna var uppfyllda (se skälen 17–20).

b) Anbudsförfarandets tekniska neutralitet bekräftas också av Telefónicas anbud, som ansågs vara godtagbart och uppfyllde de tekniska kraven i de särskilda tekniska specifikationerna. I detta anbud föreslogs en grundläggande bredbandslösning som byggde på tre olika slags teknik (WIMAX, xDSL och 3G), inklusive kabelbunden teknik (xDSL) (se skäl 26). Stödmottagaren förlitade sig inte heller enbart på WIMAX-lösningen utan föreslog en lösning som delvis byggde på satellitteknik (se skäl 23).

c) När det gäller den eventuella återanvändningen av den befintliga DTT-infrastrukturen medgav de särskilda tekniska specifikationerna endast användning av den passiva infrastruktur som hade byggts ut och användes för genomförandet av planen för övergången till DTT i regionen Kastilien-La Mancha. Anbudsgivarna var inte skyldiga att förlita sig på denna infrastruktur.

d) Telefónica föreslog en lösning som till stor del grundade sig på företagets egen befintliga passiva infrastruktur för mobilnät, utan att utnyttja det befintliga DTT-nätet (se skäl 26). Dessutom var alla ägare av DTT-nätets passiva infrastrukturkomponenter enligt kontrakt skyldiga att bevilja tredje parter tillträde till denna infrastruktur i syfte att inrätta ett grundläggande bredbandsnät (se skäl 21). Alla potentiella anbudsgivare hade således tillträde till DTT-nätets passiva infrastruktur, inte bara Telecom CLM, som var en av ägarna av DTT-infrastrukturkomponenterna. Detta bekräftar att det öppna anbudsförfarande som offentliggjordes i maj 2010 (se skälen 17–20) var tekniskt neutralt och gav alla anbudsgivare möjlighet att använda den befintliga passiva DTT-infrastrukturen, samtidigt som det inte var ett krav.

e) Dessutom kan möjligheten att använda infrastrukturen i ett befintligt DTT-nät inte tolkas som en begränsning av de tekniska lösningarna för utbyggnaden av ett grundläggande bredbandsnät. Detta beror på att det inte går att använda den aktiva DTT-infrastrukturen till ett grundläggande bredbandsnät ([64]). Varje framtida teknisk lösning för ett grundläggande bredbandsnät skulle därför endast ha kunnat utnyttja DTT-nätets passiva infrastruktur, dvs. sändningsstationerna. Den passiva infrastrukturen skulle ha kunnat användas tillsammans med olika typer av aktiv utrustning för inrättande av ett grundläggande bredbandsnät.

f) Det påstods att JCCM hade beräknat projektbudgeten på grundval av utbyggnadskostnaderna för ett trådlöst nät, men budgeten på 16 miljoner euro hade överenskommits i ett samarbetsavtal mellan ministeriet för miljö, landsbygd och havsfrågor och JCCM om ett program för hållbar landsbygdsutveckling som undertecknades den 12 november 2009. De spanska myndigheterna förklarade att detta var den maximalt tillgängliga budgeten för detta projekt, oavsett vilken teknisk lösning som användes.

g) Sedan november 2008 hade JCCM genomfört studier om genomförbarheten och kostnaderna för utbyggnaden av ett grundläggande bredbandsnät som skulle täcka alla ”vita” områden i regionen Kastilien-La Mancha och som hade varit inriktade på en lösning baserad på den trådlösa WIMAX-tekniken. Resultaten visade att ett grundläggande bredbandsnät baserat på WIMAX-lösningen som skulle täcka alla ”vita” områden i regionen skulle kosta betydligt mer än 16 miljoner euro (se skäl 13 ovan). JCCM:s analys visade att det var möjligt att genomföra projektet med den tillgängliga budgeten genom att täcka de flesta målområdena med användning av minst en av de potentiella tekniktyperna. Det faktum att studierna hade genomförts med utgångspunkt i WIMAX-tekniken var emellertid inte avsett att begränsa de tekniska lösningar som anbudsgivarna, inklusive Telecom CLM, föreslog (och gjorde inte det heller).

([64]) Detta bekräftades av stödmottagarens externa juridiska rådgivare i ett e-postmeddelande till kommissionen av den 20 maj 2019.

(182) Mot bakgrund av den information som erhållits under det formella granskningsförfarandet drar kommissionen därför slutsatsen att anbudsdokumentationen var tekniskt neutral och att projektet uppfyllde villkoren i 2009 års bredbandsriktlinjer vad gäller kravet på teknisk neutralitet.

5.3.7.5 Användning av befintlig infrastruktur

(183) Enligt 2009 års bredbandsriktlinjer bör medlemsstaterna, när det är möjligt, uppmuntra anbudsgivarna att förlita sig på eventuell befintlig och tillgänglig infrastruktur för att undvika onödig dubblering och slöseri med resurser ([65]). I syfte att begränsa de ekonomiska verkningarna för befintliga nätoperatörer bör dessa ges möjlighet att ställa sin infrastruktur till förfogande för ett anmält projekt.

(184) JCCM gav alla anbudsgivare möjlighet att inkludera den befintliga DTT-infrastrukturen i sina anbud. Samtidigt var det inget krav att de skulle använda DTT-infrastrukturen. Det stod nätoperatörerna fritt att använda sin egen befintliga infrastruktur. Telefónicas anbud var till exempel till stor del beroende av företagets egen befintliga infrastruktur. Telefónicas anbud ansågs vara godtagbart och gick vidare till urvalsförfarandet.

(185) Möjligheten att utnyttja den befintliga DTT-infrastrukturen gynnade inte Telecom CLM i egenskap av ägare till delar av denna infrastruktur, eftersom samtliga ägare av DTT-infrastrukturen (dvs. många olika kommuner, Telecom CLM och det privata företaget Abertis Telecom S.A.) var skyldiga att bevilja en nätleverantör tillträde till denna infrastruktur i samband med den framtida utbyggnaden av ett grundläggande bredbandsnät. Inte heller gav det faktum att Telecom CLM drev regionens hela DTT-nät företaget någon fördel, eftersom endast den passiva infrastruktur som användes av DTT-nätet kunde återanvändas för ett grundläggande bredbandsnät och inte själva den DTT-utrustning som hade fått stöd förut och som installerats på den passiva infrastrukturen och drevs av Telecom CLM (se även skäl 217).

(186) Kommissionen drar slutsatsen att projektet uppfyllde villkoren i 2009 års bredbandsriktlinjer när det gäller kravet på att överväga användningen av befintlig infrastruktur.

5.3.7.6 Effektivt grossisttillträde

(187) Att ge tredje parter effektivt grossisttillträde till en subventionerad bredbandsinfrastruktur är en nödvändig komponent i alla statliga åtgärder för finansiering av utbyggnaden av ny bredbandsinfrastruktur ([66]).

(188) I beslutet om att inleda förfarandet uttryckte kommissionen tvivel om huruvida projektet uppfyllde villkoren i 2009 års riktlinjer för bredband när det gäller grossisttillträde och priser för tillträde i grossistledet, och hävdade att åtgärden inte hade utformats korrekt på förhand, eftersom CMT senare funnit att Telecom CLM, efter att ha tilldelats kontraktet, tagit ut för höga priser för grossisttillträde (se skäl 48 ovan och skäl 33 i beslutet om att inleda förfarandet).

(189) Enligt anbudsdokumentationen skulle den vinnande anbudsgivaren tillhandahålla minst en sammanlänkningspunkt så att tredjepartsnätoperatörer skulle kunna använda nätet till att tillhandahålla grundläggande bredbandstjänster till slutanvändare i slutkundsledet. I punkt 4.2 i de särskilda tekniska specifikationerna ålade JCCM anbudsgivarna att erbjuda accesstjänster i grossistledet och att säkerställa att andra operatörer inom elektronisk kommunikation skulle kunna tillhandahålla slutanvändare i slutkundsledet i målområdena grundläggande bredbandstjänster av den kvalitet, tillförlitlighet och tillgänglighet som krävdes i de särskilda tekniska specifikationerna (se skäl 18). I anbudsdokumentationen föreskrevs sålunda att tredje parter skulle ges effektivt grossisttillträde till infrastrukturen.

([65]) 2009 års bredbandsriktlinjer (se fotnot 6), punkt 51 e.
([66]) 2009 års bredbandsriktlinjer (se fotnot 6), punkt 51 f.

(190) Telecom CLM:s anbud avsåg inrättande av en sammanlänkningspunkt i Toledo och innehöll villkoren för tredjepartsnätoperatörers bitströmstillträde till nätet (se skäl 25). Det grossisttillträde som Telecom CLM erbjöd var inte tidsbegränsat. Det gjorde det möjligt för tredjepartsoperatörer att konkurrera med Telecom CLM i slutkundsledet och stärkte därmed utbudet och konkurrensen i målområdena samtidigt som uppkomsten av ett lokalt tjänstemonopol för Telecom CLM undveks.

(191) För att säkerställa effektivt grossisttillträde och minimera potentiell snedvridning av konkurrensen är det av största vikt att undvika alltför höga grossistpriser eller motsatsen, prisdumpning eller pristryck från den valda anbudsgivarens sida. Grossistpriserna bör grunda sig på de genomsnittliga offentliggjorda (reglerade) grossistpriser som råder i andra jämförbara, mer konkurrensutsatta områden i landet eller unionen, eller i avsaknad av sådana offentliggjorda priser, på priser som redan har fastställts eller godkänts av den nationella tillsynsmyndigheten för de berörda marknaderna och tjänsterna ([67]).

(192) Telecom CLM erbjöd inledningsvis bitströmstillträde till nätet i grossistledet för 34,50 euro, samtidigt som företagets egna månadspris i slutkundsledet uppgick till 37,50 euro (se skäl 39).

(193) I sitt beslut av den 23 juni 2011 drog CMT slutsatsen att Telecom CLM:s priser för tillträde i grossistledet låg för nära de priser som företaget planerade att ta ut av slutanvändarna i slutkundsledet för sina grundläggande bredbandstjänster. CMT konstaterade också att dessa grossistpriser var högre än andra grossistpriser för bitströmstillträde inom sektorn (se skäl 39). CMT fann dessutom att det skulle vara omöjligt för en tredjepartsnätoperatör som köpte tillträde till det grundläggande bredbandsnätet av Telecom CLM att på ett lönsamt sätt tillhandahålla grundläggande bredbandstjänster till slutanvändare i slutkundsledet i konkurrens med Telecom CLM (se skäl 37). CMT krävde därför att Telecom CLM skulle sänka sina priser för tillträde i grossistledet. Till följd av detta sänkte Telecom CLM sina priser för tillträde i grossistledet med mer än 30 % senast den 29 juli 2011 (se skälen 39 och 40). Med tanke på att det nya priset låg i linje med de genomsnittliga priserna för bitströmstillträde i Spanien godkände CMT det nya priset för tillträde i grossistledet på 23,70 euro i målområdena (se skäl 39).

(194) Kommissionen konstaterar att bristerna med priserna för tillträde i grossistledet åtgärdades i det ändrade kontraktet innan de hade kunnat leda till snedvridning av konkurrensen. För det första sänkte Telecom CLM sina priser för tillträde i grossistledet med mer än 30 % i juli 2011, dvs. mer än ett år innan det grundläggande bredbandsnätet togs i drift i september 2012. De inledningsvis höga priserna i grossistledet påverkade därför inte konkurrensen. Tredje part hade endast tillträde till nätet från och med september 2012, då de sänkta priserna redan gällde.

(195) Kommissionen drar slutsatsen att det ändrade priset för tillträde i grossistledet, som godkänts av CMT, låg i linje med de genomsnittliga offentliggjorda priser i grossistledet som rådde i andra mer konkurrensutsatta områden i Spanien. Telecom CLM:s nya pris för bitströmstillträde, som godkänts av CMT, uppfyllde därför syftet att skapa marknadsvillkor och säkerställde ett effektivt grossisttillträde, vilket minimerade den potentiella snedvridningen av konkurrensen.

(196) Projektet, i dess ändrade lydelse, uppfyllde därför villkoren i 2009 års bredbandsriktlinjer både när det gäller kravet på att ge tredje parter effektivt grossisttillträde och när det gäller prissättning.

5.3.7.7 Clawback-mekanism för undvikande av oskälig ersättning

(197) För att säkerställa att den valda anbudsgivaren inte får en oskälig ersättning om efterfrågan på bredband i det berörda området stiger mer än förväntat, bör medlemsstaterna införa en återbetalningsmekanism i kontraktet med denna anbudsgivare ([68]).

([67]) 2009 års bredbandsriktlinjer (se fotnot 6), punkt 51 g.
([68]) 2009 års bredbandsriktlinjer (se fotnot 6), punkt 51 h.

(198) I beslutet om att inleda förfarandet uttryckte kommissionen tvivel om huruvida projektet uppfyllde villkoren i 2009 års bredbandsriktlinjer vad gäller en återkravsmekanism för att undvika överkompensation, och hävdade att åtgärden inte hade utformats korrekt på förhand, eftersom det inledningsvis inte fanns någon sådan mekanism i det kontrakt som tilldelades Telecom CLM och JCCM inte införde en sådan förrän efter det att CMT ingripit (se skäl 48 ovan och skäl 33 i beslutet om att inleda förfarandet).

(199) Det kontrakt som tilldelades Telecom CLM innehöll ingen clawback-mekanism. En sådan mekanism infördes dock i kontraktet mellan JCCM och Telecom CLM efter CMT:s undersökning och godkännande av clawback-mekanismen med verkan från den 1 juni 2012 (se skälen 41–43), dvs. innan Telecom CLM tog det grundläggande bredbandsnätet i drift (se skäl 27). Kommissionen anser att den clawback-mekanism som infördes i kontraktet säkerställde att stödbeloppet minimerades.

(200) Kommissionen drar därför slutsatsen att det faktum att clawback-mekanismen inledningsvis saknades inte kan ha påverkat konkurrensen, eftersom den infördes i kontraktet långt innan Telecom CLM hade kunnat göra några vinster med driften av det grundläggande bredbandsnätet.

(201) Projektet, i dess ändrade lydelse, uppfyllde därför också villkoren i 2009 års bredbandsriktlinjer när det gäller kravet på att kontraktet med stödmottagaren ska omfatta en clawback-mekanism.

5.3.7.8 Slutsats avseende proportionalitet

(202) Mot bakgrund av övervägandena i skälen 156–201 drar kommissionen slutsatsen att det berörda statliga stödet och den potentiella snedvridningen av konkurrensen var begränsade till vad som var absolut nödvändigt för åtgärden.

5.3.8 **Negativa effekter på konkurrensen och handeln mellan medlemsstater**

(203) Enligt artikel 107.3 c i EUF-fördraget måste en bedömning göras av eventuella negativa effekter på konkurrensen och handeln på de relevanta produktmarknaderna, dvs. i detta ärende utbyggnaden och driften av ett grundläggande bredbandsnät och tillhandahållandet av bredbandstjänster, inbegripet ip-telefoni/VoIP, till slutanvändare i slutkundsledet.

(204) Eftersom åtgärdens målområden var ”vita” områden i den mening som avses i 2009 års bredbandsriktlinjer, dvs. områden utan bredbandstäckning, är det osannolikt att utbyggnaden och driften i dessa områden av det grundläggande bredbandsnät som fått stöd skulle leda till betydande negativa effekter på konkurrensen. Det fanns inga befintliga bredbandsnätoperatörer i målområdena som kunde ha påverkats av utbyggnaden och ingen planerade att träda in på marknaden inom en nära framtid.

(205) Teoretiskt sett skulle privata marknadsaktörer kunna ha minskat sina framtida investeringar i bredbandsnät i målområdena eller beslutat att inte träda in på marknaderna i målområdena på grund av utbyggnaden och driften av det grundläggande bredbandsnät som fått stöd, men kommissionen har inte fått några indikationer på att detta skedde.

(206) När det gäller påverkan på handeln har kommissionen ingen information som tyder på att åtgärden har haft en betydande negativ spridningseffekt i andra medlemsstater.

5.3.9 Vägning av stödets positiva effekter mot eventuella negativa effekter i form av snedvridning av konkurrensen och negativa effekter på handeln

(207) En noggrant utformad statlig stödåtgärd bör säkerställa att åtgärden får en övervägande positiv effekt och att handeln inte påverkas negativt i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

(208) Den åtgärd som JCCM införde bidrog till utvecklingen av de ekonomiska verksamheterna utbyggnad och drift av ett grundläggande bredbandsnät i målområdena och säkerställde att slutanvändare som inte tidigare hade haft tillgång till bredband fick tillgång till bredbandstjänster med en hastighet på minst 2 Mbit/s nedladdningshastighet och 512 Kbit/s uppladdningshastighet (se skäl 126). Åtgärden säkerställde vidare att konsumenter och företag erbjöds ip-telefoni/VoIP (se skäl 126) och att nätets prestanda förbättrades två gånger, först till minst 5 Mbit/s nedladdningshastighet den 28 april 2014 och sedan till minst 10 Mbit/s nedladdningshastighet den 4 maj 2018 (se skäl 134). Åtgärden främjade därmed territoriell, social och ekonomisk sammanhållning och bidrog till att uppnå den digitala agendans mål att alla skulle ha tillgång till bredband senast 2013 (se skäl 139 ovan).

(209) Med tanke på stödmottagarens skyldighet att bevilja tillträde i grossistledet hade åtgärden dessutom inte bara positiva effekter för slutanvändarna utan även för konkurrensen i målområdena.

(210) Åtgärden avhjälpte dessutom ett marknadsmisslyckande (se avsnitt 5.3.5), eftersom utbyggnaden av ett bredbandsnät och tillhandahållandet av bredbandstjänster till slutanvändare i slutkundsledet i målområdena inte skulle ha ägt rum vid den tidpunkt då det grundläggande bredbandsnätet togs i drift i september 2012 utan stödet.

(211) Åtgärden var också proportionerlig (se avsnitt 5.3.7). Dess utformning säkerställde att den var begränsad till vad som var absolut nödvändigt och att eventuella negativa effekter på konkurrensen och handeln på marknaderna för utbyggnad och drift av grundläggande bredbandsnät samt för tillhandahållande av grundläggande bredbandstjänster, inklusive ip-telefoni/VoIP, till slutanvändare i slutkundsledet var begränsade. Åtgärden var utformad för att förhindra undanträngning av privata investeringar och dess effekter begränsades till målområdena, dvs. kommundistrikt i regionen Kastilien-La Mancha med en genomsnittlig befolkning på 35 invånare, där slutanvändarna inte hade tillgång till bredband och privata investerare inte hade för avsikt att investera utan stödet.

(212) Kommissionen har inte kännedom om några negativa effekter av åtgärden som skulle ha kunnat påverka handeln på ett otillbörligt sätt i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset (se avsnitt 5.3.8 ovan).

(213) Kommissionen drar slutsatsen att tilldelningen av kontraktet till Telecom CLM var objektivt motiverad och syftade till att åtgärda bristen på grundläggande bredbandstjänster i de 461 målområdena, dvs. avlägsna distrikt i flera olika kommuner som var spridda över hela regionen Kastilien-La Mancha.

(214) Mot bakgrund av ovanstående och med tanke på åtgärdens övergripande egenskaper och de skyddsåtgärder som tillämpades, uppväger stödets positiva påverkan på utvecklingen av de berörda ekonomiska verksamheterna eventuella negativa effekter på konkurrensen och handeln. Sammantaget var åtgärden förenlig med målen i artikel 107.3 c i EUF-fördraget och påverkades konkurrensen inte negativt i en omfattning som stred mot det gemensamma intresset.

5.3.10 Återanvändning av passiv DTT-infrastruktur

(215) I beslutet om att inleda förfarandet ansåg kommissionen, i enlighet med den princip som fastställdes i Deggendorfmålet ([69]), att det faktum att Telecom CLM ännu inte hade återbetalat det stöd som förklarats oförenligt med den inre marknaden i kommissionens beslut i ärende SA.27408 ([70]) måste beaktas vid bedömningen av åtgärdens förenlighet. Kommissionen ansåg att eftersom Telecom CLM:s vinnande anbud hade omfattat användning av det befintliga DTT-nätet, som hade byggts ut med olagligt statligt stöd, hade detta olagliga stöd sannolikt också varit avgörande för tilldelningen av kontraktet till Telecom CLM i det här ärendet (se skäl 48 ovan och skäl 37 i beslutet om att inleda förfarandet).

([69]) Se fotnot 19.
([70]) Se fotnot 16.

(216) Kommissionens beslut i ärende SA.27408 bekräftades av domstolen 2018 ([71]). Enligt den information som kommissionen nu har tillgång till hade Telecom CLM den 18 augusti 2022 emellertid helt återbetalat det stöd som kommissionen förklarat oförenligt med den inre marknaden i ovannämnda beslut.

(217) I vilket fall som helst anser kommissionen även att det olagliga statliga stöd som beviljades och betalades ut till Telecom CLM för övergången till DTT i regionen Kastilien-La Mancha inte medförde någon avgörande fördel för att vinna kontraktet i det aktuella ärendet. Den formella granskningen har visat att Telecom CLM endast använde den passiva infrastrukturen i det befintliga DTT-nätet, dvs. sändningsstationerna, för utbyggnaden av det trådlösa grundläggande bredbandsnätet. Denna passiva infrastruktur för marksänd tv i regionen Kastilien-La Mancha fanns dock till stor del redan före övergången från analog till digital television. Den bestod av totalt cirka 500 sändningsstationer, varav Telecom CLM ägde 138 (se skäl 33). Telecom CLM byggde endast 20 ytterligare sändningsstationer med det olagliga statliga stödet i ärende SA.27408, blev ägare till endast sex av dem och återanvände endast en av dessa ytterligare sändningsstationer för det grundläggande bredbandsnätet i det aktuella ärendet (se skäl 33 och fotnot 15). För att få tillgång till resten av den passiva DTT-infrastrukturen måste Telecom CLM följa samma förfarande som alla andra berörda tredjepartsoperatörer och begära tillgång till infrastrukturen av ägarna till sändningsstationerna. Telecom CLM hade främst använt det olagliga stödet för övergången till marksänd digital-tv till att utrusta den befintliga passiva infrastrukturen med den aktiva DTT-utrustningen (se skäl 33). Denna aktiva DTT-utrustning kunde dock inte återanvändas för att tillhandahålla grundläggande bredbandstjänster. Det olagliga stöd som Telecom CLM mottog inom ramen för den DTT-stödordning som var föremål för ärende SA.27408 och som är relevant för åtgärden har därför varit begränsat till kostnaderna för byggandet av ytterligare en sändningsstation, som ägdes av Telecom CLM och återanvändes för det grundläggande bredbandsnät som är föremål för det aktuella ärendet.

(218) Dessutom hade den befintliga DTT-infrastrukturen i sin helhet, inklusive de ytterligare sändningsstationer som byggts med olagligt stöd, gjorts tillgänglig för alla berörda anbudsgivare, inte bara för Telecom CLM. I själva verket hade fyra av fem anbudsgivare förlitat sig på användning av det befintliga DTT-nätet (se skäl 21).

(219) Mot bakgrund av ovanstående drar kommissionen slutsatsen att det olagliga statliga stöd till förmån för Telecom CLM som omfattas av beslutet i ärende SA.27408 inte gav Telecom CLM någon avgörande fördel i anbudsförfarandet för tilldelning av kontraktet för den här åtgärden. Det olagliga stödet inom ramen för ärende SA.27408 gjorde därför inte anbudsförfarandet diskriminerande.

6. **SLUTSATS**

(220) Kommissionen drar slutsatsen att Spanien olagligen har genomfört åtgärden till förmån för Telecom CLM i strid med artikel 108.3 i EUF-fördraget. Det formella granskningsförfarandet har dock undanröjt de tvivel vad gäller stödets förenlighet som uttrycktes i beslutet av den 19 juli 2017 om att inleda förfarandet och visat att kraven i 2009 års bredbandsriktlinjer var uppfyllda. Det kontrakt, i dess ändrade lydelse, som tilldelades Telecom CLM i augusti 2010 var därför förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c i EUF-fördraget.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det statliga stöd som Konungariket Spanien har genomfört till förmån för Telecom CLM i form av tilldelning av ett kontrakt för inrättande och drift av ett trådlöst grundläggande bredbandsnät i avlägsna områden i regionen Kastilien-La Mancha, i dess ändrade lydelse, är förenligt med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.3 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

([71]) Se fotnot 17.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Konungariket Spanien.

Utfärdat i Bryssel den 10 augusti 2023.

På kommissionens vägnar
Margrethe VESTAGER
Ledamot av kommissionen